Traité de droit international public : du manuel de droit international public, de M. Henry Bonfils

Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

Fauchille, Paul (1858-1926). Traité de droit international public : du manuel de droit international public, de M. Henry Bonfils. 1922.

1/ Les contenus accessibles sur le site Gallica sont pour la plupart des reproductions numériques d'oeuvres tombées dans le domaine public provenant des collections de la BnF.Leur réutilisation s'inscrit dans le cadre de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 :
 *La réutilisation non commerciale de ces contenus est libre et gratuite dans le respect de la législation en vigueur et notamment du maintien de la mention de source.
 *La réutilisation commerciale de ces contenus est payante et fait l'objet d'une licence. Est entendue par réutilisation commerciale la revente de contenus sous forme de produits élaborés ou de fourniture de service.

Cliquer ici pour accéder aux tarifs et à la licence

2/ Les contenus de Gallica sont la propriété de la BnF au sens de l'article L.2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

3/ Quelques contenus sont soumis à un régime de réutilisation particulier. Il s'agit :

 *des reproductions de documents protégés par un droit d'auteur appartenant à un tiers. Ces documents ne peuvent être réutilisés, sauf dans le cadre de la copie privée, sans l'autorisation préalable du titulaire des droits.
 *des reproductions de documents conservés dans les bibliothèques ou autres institutions partenaires. Ceux-ci sont signalés par la mention Source gallica.BnF.fr / Bibliothèque municipale de ... (ou autre partenaire). L'utilisateur est invité à s'informer auprès de ces bibliothèques de leurs conditions de réutilisation.

4/ Gallica constitue une base de données, dont la BnF est le producteur, protégée au sens des articles L341-1 et suivants du code de la propriété intellectuelle.

5/ Les présentes conditions d'utilisation des contenus de Gallica sont régies par la loi française. En cas de réutilisation prévue dans un autre pays, il appartient à chaque utilisateur de vérifier la conformité de son projet avec le droit de ce pays.

6/ L'utilisateur s'engage à respecter les présentes conditions d'utilisation ainsi que la législation en vigueur, notamment en matière de propriété intellectuelle. En cas de non respect de ces dispositions, il est notamment passible d'une amende prévue par la loi du 17 juillet 1978.

7/ Pour obtenir un document de Gallica en haute définition, contacter reutilisation@bnf.fr.

Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

TRAITÉ

DE

DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

TOME I^ER

PREMIÈRE PARTIE

Paix

8° E
1470

PRINCIPALES PUBLICATIONS DE M. PAUL FAUCHILLE

Du blocus maritime. Etude de droit international et de droit comparé. 1 vol. in-8°, 1882.

La question juive en France sous le premier Empire, d'après des documents inédits. 1 vol. in-8°, 1884.

La diplomatie française et la Ligue des neutres de 1780 (1776-1783) (Ouvrage couronné par l'Académie des sciences morales et politiques). 1 vol. in-8°, 1893.

Le domaine aérien et le régime juridique des aérostats. 1 vol. in-8°, 1901.

Le conflit de limites entre le Brésil et la Grande-Bretagne et la sentence arbitrale du Roi d'Italie. 1 vol. in-8°, 1905.

Une chouannerie flamande au temps de l'Empire, 1813-1814. Louis Fruchart, dit Louis XVII. 1 vol. in-8°, 1905.

Manuel de la Croix-Rouge. A l'usage des Militaires des armées de terre et de mer et des Sociétés de secours aux blessés (en collaboration avec M. N. POLITIS) (Ouvrage récompensé par l'Académie des sciences morales et politiques). 1 vol. in-18, 1908.

Rapports à l'Institut de droit international, et Projets de règlement, sur la Télégraphie sans fil (1906), **sur le régime des Aéronefs et sur des Manuels des lois de la guerre maritime dans les rapports entre belligérants** (1902, 1910, 1911, 1912, 1913, 1914).

Louis Renault, 1843-1918. Sa vie, son œuvre (Ouvrage récompensé par l'Académie des sciences morales et politiques). 1 vol. in-8°, 1918.

La Guerre de 1914. Recueil de documents intéressant le droit international. 3 vol. in-8°, 1916-1920.

La Guerre de 1914. Jurisprudence française en matière de prises maritimes. 1 vol. in-8°, 1921.

La Guerre de 1915. Jurisprudence italienne en matière de prises maritimes (en collaboration avec M. J. BASDEVANT). 1 vol. in-8°, 1921.

La Guerre de 1914. Jurisprudence britannique en matière de prises maritimes (en collaboration avec M. J. BASDEVANT). 1 vol. in-8°, 1921.

La Guerre de 1914. Jurisprudence allemande en matière de prises maritimes (en collaboration avec M. CH. DE VISSCHER). 1 vol. in-8°, 1922.

La Guerre de 1917. Jurisprudence chinoise en matière de prises maritimes. 1 vol. in-8° (*En préparation*).

Revue générale de droit international public (Récompensé par l'Académie des sciences morales et politiques). 29 années, 1894-1922.

Chaque exemplaire doit porter la signature de M. Paul Fauchille.

TRAITÉ

DE

DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

PAR

PAUL FAUCHILLE

DIRECTEUR-FONDATEUR DE LA REVUE GÉNÉRALE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

L'UN DES FONDATEURS-DIRECTEURS

DE L'INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES (ÉCOLE INTERNATIONALE DE DROIT INTERNATIONAL)

MEMBRE DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

MEMBRE CORRESPONDANT DE L'INSTITUT AMÉRICAIN DE DROIT INTERNATIONAL

MEMBRE ASSOCIÉ DE L'ACADÉMIE ROYALE DE BELGIQUE

Huitième édition, entièrement refondue, complétée et mise au courant, du Manuel de droit international public de M. Henry BONFILS

TOME I^ER^

PREMIÈRE PARTIE

Paix

PARIS

Librairie Arthur ROUSSEAU

ROUSSEAU & C^IE^, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

—

1922

Tous droits de traduction, de reproduction et d'adaptation réservés pour tous pays

COPYRIGTH BY ROUSSEAU & C° 1923

L'auteur et l'éditeur déclarent réserver leurs droits de traduction et de reproduction à l'étranger.

TABLE DES MATIÈRES

DU TOME Ier

PREMIÈRE PARTIE

	Numéros	Pages
AVANT-PROPOS.		XI
INTRODUCTION.	1	1
I. — Fondement du droit international public. . . .	5	6
II. — Objections contre le droit international public .	26	16
III. — Division du droit international	32	21
IV. — Empire du droit international public.	40	28
V. — Sources du droit international positif.	45	40
§ 1. — *Sources*	46	40
§ 2. — *Documents*	55	48
§ 3. — *Réalités et fictions*	63	59
VI. — Application et interprétation du droit international	63[4]	62
VII. — Science du droit international. Ses rapports avec d'autres sciences.	64	64
VIII. — Aperçu du développement historique des relations internationales	71	67
IX. — Notice bibliographique.	147	125
X. — Les transformations du droit international. . . .	153[3]	148
§ 1. — *Codification du droit international*.	153[5]	149
§ 2. — *Universalité du droit international public*. . . .	153[23]	160
§ 3. — *Tribunal international*	153[31]	165
§ 4. — *Organisation de la communauté internationale*. .	153[18]	168
PLAN DU TRAITÉ.		205

PREMIÈRE PARTIE

LES PERSONNES.	154	207
LIVRE PREMIER. — Les Etats.	160	223
CHAPITRE I. — **Classement des Etats**.	165	226
SECTION I. — Etats classés d'après leur structure	165	226
§ 1. — *Etat simple*	165[1]	227
§ 2. — *Etat composé*	165[2]	227

A. — Union personnelle	166	228
B. — Union réelle	167	233
C. — Union incorporée	168	241
D. — Confédération d'Etats	169	241
E. — Etat fédéral	172	245
SECTION II. — Etats classés d'après leur souveraineté	175	257
§ 1. — *Etat souverain*	175[1]	257
§ 2. — *Etat protégé*	176	259
§ 3. — *Etat vassal*	188	285
§ 4. — *Etat mi-souverain*	191	296
§ 5. — *Etat soumis au seul payement d'un tribut*	192	296
§ 6. — *Communauté faisant l'objet d'un mandat international*	192[1]	297
SECTION III. — Etats classés d'après l'exercice de la souveraineté intérieure et la forme de leur gouvernement	193	298
SECTION IV. — Etats classés d'après leur puissance et leur force matérielle	194	299
CHAPITRE II. — **Naissance et reconnaissance des Etats**	195	300
SECTION I. — Naissance des Etats	195	300
SECTION II. — Reconnaissance des Etats	199	306
SECTION III. — Admission dans la Société des Nations	213[a]	331
CHAPITRE III. — **Changements dans la condition des Etats**	214	337
SECTION I. — Transformation des Etats	215	338
§ 1. — *Transformation dans l'organisation politique intérieure*	215[1]	338
§ 2. — *Transformation dans la constitution territoriale*	216	343
SECTION II. — Extinction des Etats	221	373
§ 1. — *Extinction totale*	222	373
§ 2. — *Extinction partielle*	230	382
SECTION III. — Essai d'une théorie générale	234[a]	391
CHAPITRE IV — **Droits et devoirs fondamentaux des Etats dans leurs rapports mutuels**	235	394
SECTION I. — Droits fondamentaux des Etats	240	407
§ 1. — *Droit de conservation*	242	410
§ 2. — *Droit à la liberté*	253	427
A. — Souveraineté intérieure ou autonomie	254	431
B. — Souveraineté extérieure ou indépendance	268	454
1. Droit d'égalité	272	461
2. Droit au respect	279	474
3. Droit de libre commerce	285	479
SECTION II. — Devoirs des Etats	290	491

§ 1. — *Devoirs moraux des Etats* 292 494
§ 2. — *Devoirs juridiques des Etats* 295 497

CHAPITRE V. — **Droits et devoirs mutuels des Etats et des Nations** 296 503

CHAPITRE VI. — **Droits et devoirs mutuels des Etats et des Nations et de la Communauté internationale** 297 509

CHAPITRE VII. — **Responsabilité des Etats** 298 513

CHAPITRE VIII. — **Modifications et restrictions des droits fondamentaux des Etats** 299 537

SECTION I. — Restrictions à la souveraineté intérieure et extérieure des Etats. Intervention et Doctrine de Monroe 300 538

§ 1. — *De l'intervention. Théorie générale. Les interventions européennes* 300 538
§ 2. — *La théorie américaine de l'intervention. La Doctrine de Monroe et ses dérivés* 312 591
A. — Les Etats-Unis et l'intervention. La Doctrine de Monroe 313 592
B. — L'Amérique latine et l'intervention. La Doctrine de Drago 314 630
C. — Nature et avenir de la Doctrine de Monroe et de ses dérivés. La Doctrine de Monroe et la Société des Nations 321 641
§ 3. — *La théorie asiatique de l'intervention* 331 655
§ 4. — *L'intervention de la part de la Société des Nations.* 333[1] 660

SECTION II. — Restrictions au droit de souveraineté intérieure. Immunités de juridiction. Capitulations 334 663

SECTION III. — Restrictions au droit de propriété et au droit de défense. Droits réels et servitudes internationales 338 668

§ 1. — *Rentes, droits de fief, gages, antichrèses, hypothèques* . . . . . 338[1] 668
§ 2. — *Servitudes internationales* 339 676

SECTION IV. — Co-propriété, condominium, co-imperium . 344[3] 684

SECTION V. — Droit de superficie . . . . . 344[4] 685

SECTION VI. — Situation anomale de l'île de Chypre, de la Bosnie et de l'Herzégovine d'après le traité de Berlin, des provinces péruviennes de Tacna et d'Arica d'après le traité d'Ancon, de Smyrne d'après le traité de Sèvres . . . 345 686

SECTION VII. — Situation internationale des Etats et des territoires neutralisés 348 693

§ 1. — *Etats* 348 693
§ 2. — *Territoires* 368 717

LIVRE II. — Le Pape. 370 727

SECTION I. — Nécessité de l'indépendance du Pape 375 732

SECTION II. — Analyse et caractère de la loi des garanties du 13 mai 1871 . . . . . 377 735

SECTION III. — Relations diplomatiques de la Papauté . . 386 741

SECTION IV. — Personnalité internationale du Pape. . . . 391 747

LIVRE III. — L'homme dans les rapports internationaux. 397 757

CHAPITRE I. — **Liberté individuelle, protection et inviolabilité de la personne humaine** 398 761

CHAPITRE II. — **Le droit d'émigration** 410 820

CHAPITRE III. — **Changement de nationalité** 417 841

CHAPITRE IV. — **Droits et devoirs de l'Etat envers ses sujets résidant à l'étranger** 433 880

CHAPITRE V. — **Droits et devoirs des Etats envers les étrangers.** 441 888

SECTION I. — Admission des étrangers. Immigration . . . 441[1] 888

SECTION II. — Traitement des étrangers. 442 922

§ 1. — *Surveillance et police des étrangers* . . . . . 442[1] 924

§ 2. — *Droits et obligations des étrangers*. . . . . 442[2] 927

§ 3. — *Expulsion des étrangers* 443 974

CHAPITRE VI. — **Extradition** 455 987

SECTION I. — Personnes passibles d'extradition. 459 999

SECTION II. — Actes motivant l'extradition 463 1009

SECTION III. — Autorité compétente et procédure. 473 1035

SECTION IV. — Effets. 479 1039

NOTA

R. D. I. désignent la *Revue de droit international et de législation comparée*, publiée à Bruxelles.

R. D. I. P. désignent la *Revue générale de droit international public*, publiée à Paris.

J. D. I. désignent le *Journal du droit international et public*, publié (en russe) à Saint-Pétersbourg.

J. I. P. désignent le *Journal du droit international privé* ou *Journal du droit international*, publié à Paris.

R. I. désignent la *Rivista di diritto internazionale*, publiée à Rome.

A. J. désignent l'*American Journal of international law*, publié à New-York.

AVANT-PROPOS

Le présent ouvrage constitue la huitième édition du *Manuel de droit international public* de M. Bonfils. Mais cette huitième édition diffère sensiblement des précédentes. L'œuvre de M. Bonfils, si elle demeure toujours la base de la publication, a été, cette fois, modifiée sur de très nombreux points et dans de très larges proportions : les passages qui n'ont pas subi de transformations sont en quantité restreinte. Ce ne sont plus seulement, comme dans les éditions antérieures, quelques lignes ou quelques paragraphes qui de ci de là ont été corrigés ou ajoutés, ce sont des ensembles de paragraphes, souvent même des chapitres entiers, qui ont été refaits ou sont venus se joindre au texte primitif. Beaucoup de questions nouvelles ont été de la sorte examinées. L'importance des événements qui se sont produits depuis l'apparition en 1914 de la septième édition a encore imposé des développements nouveaux forts étendus : la guerre mondiale de 1914-1919 et les traités qui l'ont suivie ont fait spécialement l'objet d'exposés approfondis. Il en est résulté que le volume de 1209 pages qui constituait le *Manuel* a dû être divisé en deux tomes, comprenant trois volumes, consacrés les deux premiers à la Paix, le dernier à la Guerre et à la Neutralité, et dont chacun compte autant de pages que le livre de 1914. Il nous a paru que, dans ces conditions, l'ouvrage ne pouvait plus être qualifié de simple *Manuel* et qu'il avait pris vraiment les caractères d'un *Traité*. Estimant que les divisions adoptées par M. Bonfils ne répondaient pas toujours aux exigences d'une méthode parfaite, nous avons cru devoir aussi apporter à celles-ci d'importants

changements. Par toutes ces transformations, le livre du savant doyen de la Faculté de droit de Toulouse est devenu en quelque sorte un nouvel ouvrage, qu'on peut considérer réellement comme notre œuvre personnelle. Nous espérons que le public voudra bien accorder au *Traité de droit international public* l'accueil sympathique qu'il n'a cessé de donner à l'ancien *Manuel*. Nous nous sommes d'ailleurs efforcés d'en faire un instrument de travail aussi commode que possible. La partie bibliographique a été particulièrement soignée. Une étendue plus grande a été, d'autre part, donnée, dans chaque volume, à l'Index alphabétique, de manière à rendre les recherches des plus faciles et des plus rapides.

PAUL FAUCHILLE.

N. B. — A raison de l'insuffisance des renseignements nécessaires pour mettre utilement à jour les volumes relatifs au temps de paix, nous avons jugé utile de publier d'abord le volume afférent à la guerre et à la neutralité.

INTRODUCTION (1)

(1) Ouvrages théoriques. — V. Atkinson, *International Morality*, 1851. — Baerenbach, *Das Problem des Völkerrechts*, Zeitschrift f. die gesamte Staatswissenschaft, 1873. — Beaussire, *Questions de droit des gens*, 1888. — Bergbohm, *Staatsverträge und Gesetze als Quellen des Völkerrechts*, 1877. — Bluntschli, *Die Bedeutung und die Fortschritte des Völkerrechts*, 1873. — Catellani, *Del metodo in diritto internazionale*, 1884; *I caratteri specifici della societa internazionale e del diritto internazionale*, R. I. 1915, p. 343. — Cavaglieri, *Alcune considerazioni sulla partizione scientifica del diritto internazionale*, 1908. — Chauveau, *Le droit des gens ou droit international public. Introduction* (*Notions générales, historique, méthode*), 1892. — Cimbali, *Dello stato presente del diritto internazionale e dei suoi futuri progressi*, 1897. — Conde y Luque, *Concepto del derecho international*, 1886. — Esperson, *Certezza del diritto internazionale*, 1882. — Ferrari, *La Sociologia e il dirrito internazionale*, 1896; *Il diritto internazionale in rapporto alle Costituzione*, 1896. — Fusinato, *Introduzione a in corso di diritto internazionale pubblico e privato*, 1884-85. — De Gagern, *Kritick des Völkerrechts*. 1840. — Gemma, *Politica e diritto negli odierni rapporti internazionali*, 1897. — Hagens, *Staat, Recht und Völkerrecht*, 1890. — Heilborn, *Grundbegriffe und geschichte des Völkerrechts*, 1912. — De Holtzendorff et Rivier, *Introduction au droit des gens*, 1889. — Ibrahim Haggi-Bey, *Introduction au droit international*. — Jitta, *La rénovation du droit international sur la base d'une communauté juridique du genre humain*, 1919. — De Kaltenborn-Stachau, *Kritik des Völkerrechts*, 1847. — Kaufmann, *Die Bechtskraft des internationalen Rechtes*, 1899. — Kohler, *Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaats-recht*, 1914. — Lasson, *Princip und Zukunft des Völkerrechts*, 1871. — Leseur, *Introduction à un cours de droit international public*, 1893. — Lorimer, *Prolégomènes d'un système raisonné de droit international*, R. D. I., t. X, p. 339. — De Louter, *L'avenir du droit international public*, R. D. I. P., t. XIX, p. 281. — Mackinstosh, *A discourse on the study of Law of nature and Nations*, 1828. — Magnani, *La scienza del diritto internazionale*, 1895. — Marghinetti, *Introduzione del diritto internazionale pubblico*, 1908. — Marinoni, *Dell' efficacia del diritto internazionale*, R. I., 1916, p. 3. — Miceli, *Filosofia del diritto internazionale. Introduzione allo studio del diritto internazionale pubblico*, 1889. — Bassett Moore, *International law : its present and future*, A. J., 1907, p. 11. — Novicow, *La politique internationale*, 1886. — Nys, *Le Concert européen et la notion du droit international*, R. D. I., t. I, 2e série, p. 273. — Oppenheim, *The science of international law : its task and method*, A. J., 1908, p. 313; *Die Zukunft des Völkerrechts*, 1911. — Perassi, *Teoria dommatica delle fonti di norme giuridiche in diritto internazionale*, R. I., 1917, pp. 195 et 285. — Perin, *L'ordre international*, 1888. — Pillet, *Le droit international public : ses éléments constitutifs, son domaine, son objet*, R. D. I. P., t. I, p. 1. — Redslob, *Das Problem des Völkerrechts*, 1917. — Louis Renault, *Introduction à l'étude du droit international*, 1879. — Retortillo, *Concepto del derecho internacional*, 1889. — Reay, *International relations*, 1880. — Rolin-Jaequemyns, *De l'étude du droit international el de la législation comparée*, R. D. I., t. I, p. 225; *Les principes philosophiques du droit international*, R. D. I., t. XVII, p. 517 et t. XVIII, p. 49. — Brown Scott, *The legal nature of international*

law, A. J., 1907, p. 831. — Sicuro, *Prolusione a un corso di diritto internazionale*, 1870. — Stephe, *International law and international relations*, 1884 — Tissot, *Introduction philosophique à l'étude du droit international*, 1872 — Tosti, *Il problema di diritto internazionale*, 1918 et R. I., 1917, p. 315. — Trendelenburg, *Lücken im Vœlkerrechs*, 1870.— Trinchera, *Genesi del diritto internazionale*, 1863. — Turcotti, *Introduzione al nuovo codice di diritto delle genti*, 1874. — Van Vollenhoven, *Contour et contenu du droit international* (en néerlandais), 1898. — Walpole, *Foreign relations*, 1882. — Westlake *An introductory lecture upon international law*, 1888; *Études sur les principes du droit international*, trad. par Nys, 1895. — Willoughby, *The legal nature of international law*, A. J., 1908, p. 357. — Woolsey, *Introduction to the study of international law*, 1886.

Ouvrages historiques. — V. Alvarez, *Latin America and international Law*, A. J., 1909, pp. 269-353; *Le droit international américain*, 1910; *La codification du droit international*, 1912.— Asmundo, *La diplomazia europea* 1905. — Aunos y Perez, *El Renaciamiento y problemas de derecho internacional que suscita*, 1917. — Autokolez, *Histoire de la diplomatie argentine*, 1914. — Barral, *Histoire diplomatique de l'Europe*, 1880-85. — Bex, *Essai sur l'évolution du droit des gens*, 1910. — Bourgeois, *Manuel historique de politique étrangère*, 1897-98; *La diplomatie secrète au XVIII^e siècle*, 1909. — Brie, *Die Fortschritte des Völkerrechts seit dem Wiener Kongress*, 1890. — Chauveau, *Le droit des gens dans les rapports de Rome avec les peuples de l'antiquité*, 1891. — Combes, *Histoire générale de la diplomatie européenne*. — Corbin, *Histoire de la politique extérieure de la France*, t. I, 1912. — F. de Cussy, *Phases et causes célèbres du droit maritime des nations*, 1856; *Précis historique des évènements politiques les plus remarquables qui se sont passés de 1814 à 1859*.— Cybichowski, *Das antike Völkerrecht*, 1907; *Das alte und das neue Völkerrecht*, Arch. f. off. Recht, 1908, p. 586. — Debidour, *Histoire diplomatique de l'Europe depuis le congrès de Vienne*, 1891; *Histoire diplomatique de l'Europe depuis le congrès de Berlin jusqu'à nos jours* 1917. — Despagnet, *La diplomatie de la troisième République et le droit des gens*, 1904. — Egger, *Etudes historiques sur les traités publics chez les Grecs et les Romains*, 1866. — Van Eysinga, *Ontwikkeling an inhouddar nederlandsche tractaten jedart 1813*, 1916. — Flassan, *Histoire de la diplomatie française jusqu'à la fin du règne de Louis XVI*, 1811. — Garden, *Histoire générale des traités de paix*, 1848-59. — Gemma, *Storia dei trattati nel secolo XIX*, 1895. — Ghillany, *Europäische Chronik*, 1878. — Guarini, *Il diritto delle genti nei « Regesta » di Federico II*, R. I., 1908, p. 103. — Guizot, *Histoire de la civilisation en Europe*, 1878: *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, 1858-67. — D'Haussonville, *Histoire de la politique extérieure du gouvernement français (1830-48)*, 1850.— Hautefeuille, *Histoire des origines, des progrès et des variations du droit maritime international*, 2^e édit., 1869. — Hill, *A History of Diplomacy in the International Development of Europe*, 1905-1914. — De Holtzendorff et Rivier, *Introduction au droit des gens*, 3^e partie, 1889. — Holland, *Studies on international law*, 1898.— Hozack, *On the rise and growth of the law of Nations from the earliest times to the treaty of Utrecht*, 1882. — Ivanow, *Du caractère des relations internationales et du développement historique du droit international*, 1874. — Karolidès, *Histoire diplomatique du XIX^e siècle* (en grec). — Kijima, *Pages de l'histoire diplomatique du Japon*, R. D. I., 2^e série, t. X et XI. — Kock, *Histoire abrégée des traités de paix et autres transactions principales entre les puissances de l'Europe*, 1817-18, 1837-38. — De Labra, *De la representacion e influencia de los Estados Unidos de America en el derecho internacional*, 1877. — Laurent, *Histoire de l'humanité. Etudes sur l'histoire des relations internationales*, 1860-69. — Lawrence, *Commentaires sur l'histoire des progrès du droit des gens de Wheaton*, 1868-69.

— Leist, *Alt Arisches Jus gentium*. — Levieux, *Essai sur l'évolution du droit international et sur l'histoire des traités*, 1892. — Malet, *Histoire diplomatique*, 1897. — Ch. de Martens, *Causes célèbres du droit des gens*, 1858-61. — De Maulde, *La diplomatie au temps de Machiavel*, 1892. — Muller-Jochmus, *Geschichte des Völkerrechts im Alterthum*, 1848. — Nagaoka, *Histoire des relations du Japon avec l'Europe aux XVI^e^ et XVII^e^ siècles*, 1905. — Niemeyer et Strupp, *Jahrbuch des Völkerrechts* (depuis 1913). — Nys, *Notes sur l'histoire dogmatique et littéraire du droit international en Angleterre*, 1888 ; *Les origines du droit international*, 1894 ; *Etudes de droit international et de droit politique* 1896 ; *Les théories politiques et le droit international en France jusqu'au XVIII^e^ siècle*, 2^e^ édit., 1899 ; *Les Etats-Unis et le droit des gens*, R. D. I., 2^e^ série, t. XI, pp. 37-627 ; *Le droit de la nature et le droit des gens au XVII^e^ siècle*, R. D. I., 2^e^ série, t. XVI, p. 245. — Olney, *The development of international law*, A. J., 1907, p. 418. — Ourosow, *Résumé historique des traités* (1648-1878), 1885. — Percy-Pain, *Chronology and analysis of international law*, 1889. — Phillipson, *The international law and custom of ancient Greece and Rome*, 1911. — A. Pierantoni, *Storia del diritto internazionale nel secolo XIX*, 1876. — Pincitore, *La physionomie moderne du droit international*, Zeitschrift f. Völk. u. Bund., 1908, p. 42. — Prida, *Historia de los conflictos internacionales del siglo XIX*, 1901. — Retortillo y Tornos, *Historia del derecho internacional*, 1891. — Scala, *Die Staatsverträge des Alterthums*, 1898. — Schefer, *D'une guerre à l'autre. Essai sur la politique extérieure de la Troisième République (1871-1914)*, 1920. — Schiattarella, *Organismo e storia del diritto internazionale*, 1879. — Schœll, *Cours d'histoire des Etats européens*, 1830-34. — Signorelli, *Vecchio e nuovo diritto internazionale*, 1892. — Stoianow, *Esquisse de l'histoire et de la dogmatique du droit international*, 1875. — Strupp, *Urkunden zur Geschichte das Völkerrecht*, 1911. — De Taube, *L'histoire de l'enfantement du droit international contemporain* (en russe), 1894-99. — Van Vollenhoven, *Les trois phases du droit des gens*, 1919. — Vergé, *Le droit des gens avant et depuis 1789* (en tête de son édition du *Précis du droit des gens de G.-F. de Martens*), 1864. — Viallate, *La vie politique dans les deux mondes* (publication annuelle, depuis 1907, continuée par M. Caudel). — Walker, *A history of the law of nations*, 1899. — Ward, *Enquiry in to the foundation and history of the law of nations*, 1795. — Wheaton, *Histoire des progrès du droit des gens en Europe et en Amérique depuis la paix de Westphalie jusqu'au congrès de Vienne*, 4^e^ édit., 1865. — Wheeler, *Etudes sur l'histoire primitive du droit international*, R. D. I., 2^e^ série, t. X, p. 5. — X, *Grotius. Internationaal Jaarbock* (depuis 1913). — V. *Recueil des instructions données aux ambassadeurs et ministres de France depuis les traités de Westphalie jusqu'à la Révolution française* (publication du Ministère des Affaires étrangères). — *Répertoire bibliographique de l'histoire diplomatique de l'Europe depuis le congrès de Westphalie jusqu'au traité d'Utrecht*, dans les Annales de l'Ecole libre des sciences politiques, 1890, pp. 129 et suiv. (*a*).

(*a*) En dehors de ces ouvrages spéciaux, il faut encore consulter les Introductions des divers ouvrages généraux sur le droit international cités, *infrà*, n° 153. Il convient de signaler tout particulièrement le *Cours de droit international public* d'Alcorta, trad. française de Lehr, 1887, dont le premier volume, seul paru, est presque entièrement consacré aux généralités sur le droit des gens. Cette observation s'applique à toutes les matières comprises dans cette Introduction, en particulier à l'étude du développement historique du droit des gens dont il est traité *infrà*, n^os^ 74 et s. — Nous n'indiquons à cette place que les ouvrages ayant un certain caractère de généralité ; les livres traitant de faits particuliers seront mentionnés à l'occasion de ces faits.

1. — Le *droit international public* ou *droit des gens* est l'ensemble des règles qui déterminent les droits et les devoirs respectifs des Etats dans leurs mutuelles relations.

D'autres définitions ont été données. Mais toutes impliquent que la condition première et essentielle du droit international est que des relations quelconques s'établissent entre plusieurs agrégations d'hommes.

2. — Pour désigner ces agrégations humaines, les expressions *peuples, nations, Etats* sont fréquemment employées l'une pour l'autre. Elles ont néanmoins des sens différents.

Une *nation* est la réunion de personnes, unies par l'identité de l'origine, du langage et de la conformation physique, par une longue communauté d'intérêts et de sentiments, par une fusion d'existence amenée par la suite des siècles (1).

Un *Etat* est une réunion permanente et indépendante d'hommes, propriétaires d'un certain territoire commun, associés sous une autorité commune organisée dans le but d'assurer à chacun le libre exercice de sa liberté (2).

Une nation n'est pas toujours constituée sous forme d'Etat. Il y a eu pendant longtemps une nation polonaise sans qu'il y eût un Etat polonais. — La nation italienne a été jadis fractionnée en plusieurs petits Etats.

C'est par-dessus tout l'Etat, ce n'est ni la race, ni la nationalité, qui constitue l'*être moral* dont la vie juridique forme l'objet du droit international, être moral susceptible d'avoir des droits et des devoirs.

2[1]. — Des auteurs ont reconnu au droit international un objet plus étendu. M. Jitta, notamment, estime que le droit international est le droit « considéré au point de vue d'une communauté juridique plus grande qu'une nation, communauté qui dans son acception la plus large embrasse l'espèce humaine » : pour lui, la base du droit international est non pas la communauté juridique des nations qui ont des rapports réguliers les unes avec les autres, mais la « communauté juridique du genre humain » (3).

M. Pillet avait déjà, avant M. Jitta, parlé d'un « droit commun de l'humanité ». Mais il n'entendait pas confondre ce droit avec le droit international ; il en faisait seulement un droit supérieur, se

---

(1) V. de Courteville, *La nation*, 1897. — Henrion, *La nation et le droit des gens*, 1911. — Palacio, *La idea de nacion*. — Ravera, *Del concetto di persona nel diritto internazionale e confronto della nazione colle persone che la compongono*, 1870. — Renan, *Qu'est-ce qu'une nation ?* 1882.

(2) V. Cimbali, *Lo Stato secondo il diritto internazionale*, 1891. — Miceli, *Lo Stato e la Nazione*, 1890.

(3) V. Jitta, *La rénovation du droit international sur la base d'une communauté juridique du genre humain*, 1919, pp. 1 et s.

superposant à la fois au droit national et au droit international et dont les préceptes doivent s'imposer à eux (1).

3. — La partie de la science du droit, relative aux rapports juridiques entre Etats, est désignée, soit par l'expression de *droit des gens*, soit par celle de *droit international public*. L'expression *droit des gens* est équivoque et peut amener une confusion avec le *jus gentium* des Romains, terme qui avait lui-même plusieurs significations (2).

Un auteur anglais, Richard Zouch, avait proposé de dire *jus inter gentes*. Bentham employa l'expression *international law*, devenue en français *droit international*, expression adoptée par plusieurs publicistes modernes. Vattel, G.-F. de Martens, Klüber, Massé, Funck-Brentano et Sorel, Rivier, etc., emploient les mots *droit des gens* ; Carnazza-Amari, Fiore, Fœlix, Heffter, Phillimore, Wheaton, etc., disent *droit international*, ou *droit des nations* comme sir Travers-Twiss. Dans les langues diverses, on rencontre la traduction de ces expressions : *law of nations, international law, diritto delle genti, diritto internazionale*. En Allemagne, la matière est depuis longtemps désignée par le terme *Völkerrecht*. — Louis Renault, *Introduction à l'étude du droit international*, 1879, p. 6, tout en considérant les deux expressions comme synonymes, fait remarquer que *droit des gens* correspond plutôt à la partie théorique du sujet, et *droit international* à la partie pratique, le premier indiquant ce qui doit être, et le second ce qui est.

4. — Le droit international se divise en deux branches : le *droit international public* et le *droit international privé*. — M. Mérignhac (*Traité de droit public international*, t. I, 1905) propose de dire *droit public international* au lieu de *droit international public*.

« Le droit international *privé* est l'ensemble des règles applicables à la solution des conflits qui peuvent surgir entre deux souverainetés à l'occasion de leurs lois privées respectives » (Weiss, *Droit international privé*, Introduction). Le droit international privé a pour but de résoudre les conflits qui peuvent s'élever entre deux lois promulguées par des Etats différents, sur leur application à un *même* rapport de *droit privé*. Il se réfère à de véritables lois. Il a pour objet l'exacte détermination de l'empire des législations particulières des Etats. Il a pour sujets les régnicoles de chaque Etat au point de vue de leurs droits civils. Les intérêts en lutte, les principes à appliquer ont le même caractère que dans le droit privé national.

Le droit international *public* a pour objet le règlement des

---

(1) Pillet, *Le droit international public : ses éléments constitutifs, son domaine, son objet*, R. D. I. P., t. I, pp. 13 et s.

(2) V. Sherman, *Jus gentium and international law*, A. J., 1918, p. 56.

rapports établis entre les Etats considérés comme personnes juridiques, comme membres de la grande société humaine. Les Etats sont par excellence ses sujets. Il se réfère à des coutumes ou à des conventions. Les intérêts en lutte sont d'ordre général.

Malgré les points de contact inévitables existant entre ces deux branches du droit international, il existe entre elles, au point de vue scientifique, la même différence qu'entre le droit public et le droit privé de chaque Etat. — M. Pillet, en France, et M. Zitelmann, en Allemagne, considèrent le droit international privé comme une branche du droit international public (1).

Ce *Traité* n'a pour objet que le droit international public : néanmoins de légères incursions dans le droit privé seront quelquefois imposées.

I. — Fondement du droit international public

5. — La question du fondement du droit international a été, surtout en Italie et en Allemagne, l'objet de diverses études approfondies. Mais les opinions sont divergentes et plusieurs écrivains paraissent confondre le fondement, la base du droit avec ses sources (2).

A. — Branche du droit général, le droit international public a ses racines maîtresses et profondes dans la nature même de l'homme, dans les instincts et les besoins de sociabilité et de perfectibilité. — Sa cause génératrice réside dans la communauté internationale des Etats organisés. — Ses causes occasionnelles, dans les grands faits historiques, dans le successif développement de la civilisation.

6. — L'instinct de sociabilité conduit, successivement mais nécessairement, à l'organisation de la famille, de la tribu ou du clan,

---

(1) V. sur la question Ottolenghi, *Dei rapporti di pertinenza fra il diritto internazionale privato e il diritto delle genti*, 1907. — Pillet, *Le droit international privé considéré dans ses rapports avec le droit international public*, dans la Revue pratique de droit international privé, 1892, pp. 105 et s. ; et *Principes de droit international privé*, 1903, pp. 57 et s. — Von Liszt et Potu, *Nature juridique du droit des gens dans ses rapports avec le droit international privé*, J. I. P., t. XL, p. 482. — Renault, *Introduction à l'étude du droit international*, 1879, p. 26. — Zitelmann, *Internationales Privatrecht*, 1897, t. I, pp. 66 et s.

(2) V. sur la question, Alessandri, *Le droit international public, son fondement et sa sanction*, 1920. — Brusa, *Idea fondamentale del diritto internazionale*, 1872. — Cathrein, *Die Grundlage des Völkerrechts*, 1918. — F. de Martens, *Le fondement du droit international*, R. D. I., t. XIV, p. 244. — Perassi, *Teoria dommatica delle fonti di norme giuridiche in diritto internazionale*, R. I., 1917, pp. 195 et 289. — Sturm, *Grundlagen und Ziele des Rechts ins besondere des Völkerrechts und des Friedensrechts*, 1916. — Ulmann, *Die Grundlage der Idee des Völkerrechts*, J. D. I., t. I, p. 173.

réunion de souches issues d'une famille primordiale, — de l'Etat, agrégation des tribus primitives sous une autorité commune.

Au début de son existence, pendant la période initiale de sa formation, chaque Etat a une existence isolée. — Mais il ne peut s'y renfermer longtemps. — La loi de sociabilité est une loi naturelle et nécessaire, non seulement pour les individus, mais encore pour les Etats.

7. — Poussé par l'instinct de perfectibilité, incessamment préoccupé d'agrandir son bien-être, l'homme voit chaque jour s'accroître l'intensité de ses besoins. Pour les satisfaire, il a recours à de nouveaux moyens : mais, par une loi de répercussion inéluctable, chaque nouvelle découverte, chaque procédé nouveau devient générateur de nouveaux besoins.

Or, la nature n'a pas également réparti ses dons à la surface du globe. Les produits du sol varient avec la zone, le climat, la constitution géologique, etc. — Pour donner satisfaction à ces besoins croissants, les membres des divers Etats sont donc fatalement amenés à établir entre eux des échanges, des rapports commerciaux. Des relations ainsi créées découle, au point de vue commercial et économique, un état de *dépendance réciproque* entre les divers peuples. Sully le constatait dans un mémoire adressé à Henri IV. — A l'origine, le contrat entre les ressortissants des divers Etats est purement accidentel. Peu à peu, dans le cours de l'histoire, il résulte de ces rapports de fait un commerce durable et régulier.

Cette dépendance économique s'accroît par l'effet de la loi de la division du travail. L'Angleterre en fournit un exemple frappant. Séparée des autres Etats par les mers qui l'entourent, elle ne saurait, sans périr, se confiner dans l'isolement. Elle a besoin des Etats-Unis, de la Russie, de l'Inde, du monde entier pour pourvoir à l'alimentation de sa population, pour utiliser le fer et le charbon de ses mines, pour obtenir les matières premières mises en œuvre dans ses usines, pour écouler les produits de ses manufactures.

8. — Cette dépendance réciproque des divers peuples existe au point de vue intellectuel, comme au point de vue économique. Les uns profitent des découvertes scientifiques, des progrès des lettres et des arts, de la culture intellectuelle des autres. — Comme le constate avec justesse F. de Martens, plus un peuple se civilise, plus il a besoin du concours des autres peuples (1). — De plus en plus se répand parmi les hommes la conviction qu'il ne peut être donné satisfaction aux aspirations et aux besoins de la vie humaine au moyen des ressources limitées de chaque Etat pris séparément.

---

(1) F. de Martens, *Traité de droit international*, édit. Leo, 1883-1887. t. I, p. 267.

9. — Cette dépendance croissante entraîne l'établissement de rapports réguliers et normaux. — Elle est un grand facteur de la paix générale. — Les Etats ont un intérêt réciproque à éviter les conflits et les guerres. — Les Etats modernes voient dans leurs rapports avec d'autres Etats une nécessité complètement soustraite à leur bon plaisir. Ils ont conscience qu'ils ne sauraient se placer dans un isolement complet et durable, et de cette nécessité de relations internationales découle celle d'une vie internationale pacifique et organisée (1).

10. — L'Etat, qui sort de son isolement, qui commence à entrer en relations avec les autres Etats, pose d'abord lui-même la loi de ses rapports avec eux. Il indique les règles qui guideront sa conduite. Il se laisse inspirer par son seul intérêt, bien ou mal compris. — Envers lui, les autres Etats tiennent une conduite semblable. — Des conflits se manifestent entre les intérêts opposés. Se fait bientôt sentir la nécessité de concessions mutuelles, destinées à créer ou à maintenir des relations souhaitées ou inévitables. — Une loi, commune à plusieurs Etats, s'établit par tacite consentement, ou par traités formels.

Cette loi s'élargit et s'étend à de nouveaux objets avec l'extension politique, avec le développement commercial des Etats. A mesure que la civilisation agrandit son empire, cette loi englobe aussi un plus grand nombre d'Etats. « Fondée, dit Heffter (*Le droit international de l'Europe*, 4e édit. annotée par Geffcken, 1883, § 2), sur le consentement mutuel, soit exprès, soit tacite ou présumé du moins d'une certaine association d'Etats, elle tire sa force de cette conviction commune que chaque membre de l'association, dans des circonstances analogues, éprouvera le besoin d'agir de même et pas autrement, pour des motifs soit matériels, soit moraux ».

11. — Des causes nombreuses et variées, dont la recherche appartient à l'histoire, ont ainsi établi entre des peuples, dont le nombre a été successivement grandissant, un courant de civilisation commune. Sous son influence s'est formée la conviction que la nature même des choses a fondé et développé entre les peuples une communauté de vie matérielle et intellectuelle, réglée par un droit commun. — Union des Etats, formée dans le but de parvenir, par leurs efforts réunis, à la pleine satisfaction de leurs besoins (2).

12. — Le droit international public est le droit de cette union voulue et reconnue par les Etats, qui exercent leurs relations avec d'autres Etats dans un intérêt de morale et de justice, qui considèrent ces relations comme indispensables aux besoins de leur

---

(1) De Holtzendorff, *Introduction au droit des gens*, § 1, p. 6.
(2) De Holtzendorff, *Eléments de droit international public*, édit. Zographos, 1891, p. 43. — F. de Martens, *op. cit.*, t. I, p. 266.

civilisation, qui les reconnaissent comme partie intégrante d'un ordre général, obligatoire pour la prospérité de l'humanité.

Le fondement du droit international réside donc dans ce fait, indéniable et nécessaire, qu'une communauté durable, juridiquement reconnue, existe entre les Etats ayant atteint ou dépassé un certain degré de civilisation. Il n'est pas nécessaire que le degré de culture intellectuelle des peuples qui sont en communauté de relations soit partout identique. Il suffit, pour être membre de l'association juridique des Etats, d'avoir « la volonté de soumettre ses relations extérieures à une règle commune de droits et de devoirs réciproques » (1).

13. — Si, par la force même des choses, les Etats sont ainsi conduits à former entre eux une grande et vaste association, ses différents membres ne sont pas absorbés en elle. Cette communauté n'a pas le caractère d'un Etat universel comme le rêvait Wolff. C'est une société libre de peuples unis par la solidarité de leurs intérêts. Ces peuples ne perdent, ni leur existence propre, ni leur caractère individuel. Tout au contraire. Sur le terrain de cette communauté, ils apprennent à se mieux connaître : ils constatent, par rapprochement et par comparaison, les traits distinctifs de leur individualité, la différence de leurs intérêts propres, les divergences ou les ressemblances de leurs idées juridiques, morales, sociales. Les qualités, les défauts, les besoins légitimes, les appétits excessifs ressortent et s'affirment dans les constants rapports des Etats entre eux (2).

Cette communauté ou « interdépendance » n'annihile pas l'indépendance des Etats, ne détruit ni leur liberté, ni leur égalité. — Tout au contraire. Elle fournit la sanction de cette indépendance et de cette liberté. Sans les relations de respect mutuel que cette communauté établit entre tous les Etats civilisés, ne pourrait se concevoir l'existence de pays, comme la Suisse, qui, peu importants sous le rapport matériel, n'auraient pas la force nécessaire pour mettre leur indépendance nationale à l'abri des agressions et des convoitises des grandes puissances (3).

14. — Les différents membres de la communauté jouissent de droits égaux. Ils ne reconnaissent la suprématie d'aucun maître. — Chaque peuple constitué en Etat a la mission de travailler, avec son génie propre, à l'œuvre générale de la civilisation. Il a le droit de régler son organisation intérieure, d'élever son édifice constitutionnel, d'édicter sa législation civile ou pénale d'après ses aptitudes ou ses besoins.

L'inégalité de *fait* que la force matérielle, la puissance de pro-

---

(1) De Holtzendorff, *Introduction*, §§ 3 et 13.
(2) F. de Martens, *op. cit.*, t. I, p. 267.
(3) F. de Martens, *op. cit.*, t. I, p. 268.

duction, la richesse acquise peuvent établir entre les divers Etats, quelque importance qu'elle puisse avoir au point de vue politique, ne doit pas exister juridiquement en *droit*. — Dans le droit privé, la différence d'âge, la force corporelle, le rang social, la richesse accumulée n'entrent pas en ligne de compte. Tous les hommes sont égaux devant la loi civile, devant le droit pénal. De même, tous les Etats doivent être *juridiquement* égaux au sein de la communauté qui les unit. Les faits malheureusement viennent parfois démentir le principe, et c'est pourquoi le droit international public est encore si imparfait (n° 273[1]) (1).

15. — La *dépendance réciproque* des peuples au point de vue des intérêts économiques, intellectuels et moraux, l'*indépendance* et l'*égalité respectives* des Etats au point de vue politique, tels sont les facteurs de la communauté internationale. — Dans les faits humains, ces deux facteurs se mélangent, se pénètrent, se confondent pour produire une action concurrente. L'analyste retrouve la trace de leur influence dans tous les grands faits historiques, qui ont contribué à dégager, à déterminer les règles du droit international public, qui ont joué pour cette branche du droit le rôle de *causes occasionnelles*.

16. — Cette communauté *de facto*, inévitable, doit être transformée en une situation juridique, *de jure*, fortement établie. Les gouvernements des Etats civilisés admettent que des règles juridiques doivent présider à leurs relations. Les Etats reconnaissent cette nécessité, quand ils manifestent leurs volontés ou leurs désirs dans les congrès, les conférences, quand ils y prennent des décisions, quand ils les exécutent. Les congrès et les conférences sont les organes appropriés de la communauté internationale.

Les congrès de Westphalie (1648), de Vienne (1815) et de Berlin (1878 et 1885), les conférences de Bruxelles (1890), de la Haye (1899 et 1907) et de Paris (1919) n'ont pu se réunir et aboutir à des résultats que parce que les Etats participants ont reconnu la *solidarité* les unissant comme membres de la communauté internationale (2).

17. — Cette communauté d'Etats indépendants ayant chacun droit à l'entier respect de sa personnalité, de son existence, doit être soumise à certains principes régulateurs. — Les relations des membres de cette communauté doivent se réaliser dans une certaine mesure, dans un certain ordre, dans une certaine harmonie. — Ces principes, cette mesure, cet ordre, cette harmonie, par leur réunion et par leur réalisation, constituent le droit international public.

18. — La notion du droit international suppose ainsi, en réalité, le concours de trois éléments : 1° la coexistence de plusieurs Etats

---

(1) De Holtzendorff, *Eléments de droit international public*, trad. Zographos, 1891, p. 44.

(2) F. de Martens, *op. cit.*, t. I., p. 298.

autonomes ; 2° le fait de relations extérieures, réglées et permanentes entre les Etats autonomes ; 3° la volonté de ces Etats de se reconnaître mutuellement comme sujets du droit, dans les limites de leur communauté (1).

18¹. — Pour certains auteurs (2), on ne peut à la base des relations internationales trouver autre chose que l'intérêt au sens large du mot : c'est donc cet *intérêt* qui, d'après eux, serait le fondement du droit, science des relations internationales. — C'est de la politique plutôt que du droit international que l'intérêt est le fondement (n° 66).

19. — B. — La base fondamentale du droit international ne peut être cherchée dans les préceptes de la religion chrétienne, comme le voulait la Sainte Alliance signée le 15-26 septembre 1815, à Paris, entre les souverains de Russie, d'Autriche et de Prusse. La Sainte Alliance ne pouvait satisfaire ni les consciences modernes, ni les besoins des nations civilisées. Elle méconnaissait la distinction nécessaire entre la religion et le droit (3).

20. — C. — Plusieurs écrivains, presque tous italiens, veulent voir le fondement du droit international public dans le prétendu *principe des nationalités.*

Les leçons du savant Mancini eurent un grand retentissement (4). Sa doctrine a été suivie, exagérée même, par de nombreux disciples. Ainsi s'est créée une école italienne, dont Carnazza-Amari, Brusa, Esperson, Pasquale Fiore, Pierantoni, etc., ont été les émérites représentants. — Mme de Staël avait déjà formulé le principe dans son livre *De l'Allemagne.*

Pour ces auteurs, la coexistence des nationalités constitue la base de la science, sa vérité première. — Le droit de chaque nationalité à s'organiser comme Etat n'est autre chose que le droit d'un peuple à sa liberté personnelle. — L'organisation des Etats par nationalités serait la garantie du droit dans le domaine des relations internationales. — Adopter le principe des nationalités comme base du droit serait le moyen le plus sage pour aplanir les contestations entre les Etats, la voie la plus sûre pour établir entre eux des relations propres à faciliter le développement pacifique de chaque peuple.

21. — Des hommes politiques, comme Napoléon III, ont voulu faire de ce principe la règle dirigeante de leur politique. — La conscience de leurs nationalités a poussé les Grecs à se soulever

---

(1) De Holtzendorff, *Introduction*, p. 1. et p. 6.
(2) Alessandri, *op. cit.*, p. 18.
(3) Bluntschli, *Le droit international codifié*, trad. Lardy, 1re édit. en 1869, 4e édition en 1886, art. 101 et 102.
(4) Mancini, *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti*, 1854.

contre les Turcs, a conduit les Belges à se séparer de la Hollande. — L'Italie a réuni tous ses petits Etats en un seul royaume. — L'Allemagne a mis fin à la division politique créée par le traité de Vienne (1815) et s'est organisée en un seul empire. — Ces applications du principe ont été des protestations contre les actes diplomatiques par lesquels on avait arbitrairement disposé du sort des peuples. — Quoiqu'il y ait nombre de réflexions à faire sur les moyens, plus ou moins honnêtes, employés, soit en Italie, soit en Allemagne, les faits sont constants. Mais démontrent-ils la justesse de la doctrine italienne ?

Pas du tout. Les savants italiens ont déplacé la question. Quand même les Etats seraient tous constitués sur le principe des nationalités, une communauté internationale n'en existerait pas moins entre ces *Etats scientifiquement composés*, et ce serait cette communauté inévitable et les relations qu'elle implique qui seraient la *cause génératrice* du droit international.

Ce que demande l'école italienne, c'est que les Etats, au lieu d'être le résultat d'événements historiques et de traditions séculaires, soient adéquats à chaque nationalité. Mais, leur désir fût-il exaucé, le droit international n'aurait pas pour base ces Etats *nationalisés*, mais bien la communauté qui les unirait les uns aux autres. Leurs relations auraient le même caractère. Ces Etats seraient, comme les actuels, toujours *dépendants* les uns des autres au point de vue des intérêts économiques et intellectuels, toujours *indépendants* et *égaux* au point de vue politique.

22. — Le soi-disant *principe des nationalités* n'est donc pas le fondement du droit. Peut-il servir de direction à une politique, faut-il lui subordonner la conduite des gouvernements ?

F. de Martens, de Holtzendorff, Pradier-Fodéré repoussent le système des nationalités, éloquemment combattu par Thiers, au Corps législatif français, dans la séance du 14 mars 1867 (1).

Padeletti se sépare de ses compatriotes. « La théorie de nos publicistes sur ce point, dit-il, sans compter qu'elle est loin d'être unanime et uniforme, est presque partout vague, inexacte, incertaine dans ses développements et presque jamais pratique dans ses conclusions extrêmes... Je n'ai pas besoin de m'arrêter à démontrer, par des exemples, comment l'application absolue du principe des nationalités bouleverserait l'Europe entière et troublerait pour toujours un état de choses, un développement historique qui n'est partout, ni toujours, l'œuvre du hasard, du caprice et de la diplo-

(1) De Holtzendorff, *Introduction*, § 11 ; *Le principe des nationalités, etc.*, R. D. I., t. II, p. 92. — F. de Martens, *op. cit.*, t. I, p. 193. — Pradier-Fodéré, *Traité de droit international public*, 1895, t. I, n^os^ 55 et s. — Comp. Baie, *Le droit des nationalités*, 1915. — De Roquette-Buisson, *Du principe des nationalités*, 1895.

matie seule. — Il est inutile de rappeler que des Etats, comme la Belgique, la Suisse, etc., n'auraient plus le droit d'exister et que tout devrait tendre à la formation de trois ou quatre Etats monstrueux. La conséquence logique de ce principe serait l'établissement d'un pangermanisme, d'un panslavisme » (1). Ou, au contraire, selon la manière d'interpréter et d'appliquer le principe, la création d'un certain nombre de petits Etats impuissants et querelleurs. Songez à la composition de l'ancienne Autriche-Hongrie, ou à celle de la péninsule des Balkans (2).

22[1]. — Au cours de la guerre mondiale qui a duré de 1914 à 1919, un principe nouveau a apparu, qui a de grandes analogies avec le principe des nationalités : celui du *droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*. Extension et application dans les rapports des nations de la règle consacrée pour les individus par l'Acte d'indépendance des Etats-Unis d'Amérique du 4 juillet 1776 et par la Déclaration des

---

(1) Padeletti, *L'Alsace et la Lorraine et le droit des gens*, R. D. I., t. III, pp. 465 et s.

(2) Sur le principe des nationalités, on peut citer : Beksics, *La question roumaine et la lutte des races en Orient*. — Benes, *Le problème autrichien et la question tchèque : étude sur les luttes politiques des nationalités slaves en Autriche*, 1908. — Carle, *Pasquale Stanislao Mancini e la teoria psicologica del sentimento nazionale*. — Celso Ferrari, *La nazionalità e la vita sociale*, 1896. — Danewski, *L'équilibre politique, la légitimité et le principe des nationalités*, 1882. — Dauzat, *Le principe des nationalités*, Revue pol. et parlem., 10 juillet 1913, p. 46. — Deloche, *Du principe des nationalités*, 1869. — Destrée, *Belgium and the principle of nationality*, 1917. — De Roquette-Buisson, *Du principe des nationalités*, 1895 (cet ouvrage renferme une bibliographie assez complète de la matière). — De Stieglitz, *De l'équilibre politique, du légitimisme et du principe des nationalités*, 1893-97, t. II et III. — Djuvara, *La lutte des nationalités. Hongrois et Roumains*, R. D. I. P., t. II, pp. 5 et s. — Fedozzi, *Il principio di nazionalità*. — Fiore, *Delle aggregazioni legittime secondo il diritto internazionale*, 1879. — Fusinato, *La teoria della nazionalità*, Rivista di diritto pubblico, juin 1890. — Gasparotto, *Il principio di nazionalità*, 1898. — De la Grasserie, *Du principe sociologique des nationalités*, 1905. — Hanser, *Le principe des nationalités, ses origines historiques*, 1916. — Johannet, *Le principe des nationalités*, 1918. — Licher, *De l'idée de la race latine et de sa véritable valeur en droit international*, R. D. I., t. III, p. 458. — Mamiani, *Di un nuovo diritto pubblico europeo*, 1859. — Mancini, *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti*, 1859. — Pi y Margal, *Los nacionalidades*, 1882. — Mille, *La question des nationalités en Hongrie*, Revue pol. et parlem., 5 décembre 1895. — Garelli della Morea, *La nazionalità e l'Equilibrio europeo*, 1870 ; *Il principio di nazionalità*, 1881. — De Montbel, *La condition politique de la Croatie-Slavonie dans la monarchie austro-hongroise*, 1909. — Moris, *De la lucha por las Nacionalidades*, 1887. — Muir, *Nationalism and internationalism*, 1916. — Nitti, *Il principio di nazonalità e i precursori di Mancini*. — Ollivier, *L'Empire libéral*, 1895, t. I. — Palma, *Del principio di nazionalità*, 1867. — Pierantoni, *Storia degli studi del diritto internationale*, pp. 180 et s. — Puglia, *Le aggregazioni sociali umane ed il principio di nazionalità*. — Ruyssen, *The principle of nationality*, International conciliation, déc. 1916, mars et sept. 1917.

droits de l'homme et du citoyen de la Révolution française, il a été formulé pour la première fois, en termes généraux, par le président des Etats-Unis, M. Wilson, dans ses messages de 1915 à 1918 (V. notamment déclarations des 27 mai 1915, 22 janvier 1917, 11 février, 10 juin et 4 juillet 1918). Mais ce principe demande à être bien compris, si on veut qu'il ne conduise pas à de graves dangers. Il peut, en effet, amener la création d'Etats minuscules, qui par cela seul ne seront point viables : l'aspiration vers la liberté et l'indépendance étant le fond de la nature humaine, même de simples villes ne voudront-elles pas devenir de véritables nations ? Il faut éviter les poussières d'Etats. Il peut, d'autre part, permettre à des Etats sans scrupules de susciter chez leurs ennemis des idées de séparation de leurs provinces ou de leurs colonies, destinées à les affaiblir. On l'a vu pendant la guerre même de 1914, quand, avec perfidie, l'Allemagne, en se prévalant du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, organisa artificiellement en Belgique occupée et dans les territoires qu'elle désirait détacher de la Russie, notamment en Pologne, de soi-disant gouvernements populaires qui réclamèrent la séparation d'avec la mère-patrie. Exact et juste en théorie, le nouveau principe est susceptible d'être en pratique une source de révolutions et une cause d'anarchie. Pour éviter d'aussi funestes effets, il convient de ne l'appliquer qu'à des groupements d'une certaine importance, constituant vraiment une nationalité distincte, ayant eu déjà dans leur existence passée une vie collective commune, et qu'à des peuples majeurs, c'est-à-dire capables d'exercer les fonctions de la souveraineté, spécialement le maintien de l'ordre intérieur. Le pacte de la Société des Nations, adopté le 28 avril 1919 par la Conférence interalliée de la Paix de Paris, et qu'ont reproduit les traités de paix de 1919-1920 mettant fin à la guerre mondiale (n° 146), a bien vu le danger : c'est sous le contrôle de la Société des Nations qu'une collectivité pourra devenir une entité politique distincte (comp. art. 1[er] du pacte) (1). Comment s'affirmera la volonté d'un peuple de disposer de lui-même ? Ici encore des difficultés apparaissent. Le plébiscite et des réactions plus ou moins violentes contre l'autorité actuelle sont des moyens de connaître la conscience nationale ; mais encore faut-il que ces moyens soient sincères et ne soient point frelatés par des interventions intéressées (2).

23. — D. — Le droit international public peut-il trouver son fon-

---

(1) Comp. Scelle, *Le pacte des nations et sa liaison avec le traité de paix*, 1919, p. 255; *L'incident de Fiume*, La Paix des Peuples du 10 mai 1919, pp. 97 et s. — Vittman Ernö, *Past and future of the right of national self-determination*, 1919.

(2) V. Frangulis, *Principes généraux applicables aux revendications des nationalités*, Le Monde nouveau diplomatique et économiste du 6 mars 1919. Comp. *Les Alliés dans le Levant*, Le Temps du 4 mai 1919, p. 1.

dement, son assise première, dans un système d'*équilibre politique* des Etats ? L'équilibre politique, c'est-à-dire l'équivalence des forces entre les grands Etats, idéal qu'a toujours cherché à atteindre la diplomatie de l'Europe depuis le traité de Westphalie (1648), à l'aide de cessions de territoires, d'accessions ou de démembrements, d'alliances, de coalitions, etc., cet équilibre peut être un des facteurs de la paix générale, la sauvegarde du respect de certains principes, le garant de l'obéissance à certaines règles juridiques. — La nécessité de cet équilibre peut être imposée par l'absence d'un pouvoir supérieur aux Etats. — Mais, s'il peut être rangé dans les moyens de mise à exécution, il ne saurait être une base, un fondement (n° 248) (1).

24. — E. — « Les nécessités juridiques de la communauté cosmopolite obtiennent satisfaction, lorsque chaque Etat... consent à se limiter assez pour ne pas entraver le droit des autres Etats à se conduire librement, et que chacun fait ce qui est absolument indispensable au maintien de relations internationales durables ».

« Le principe de la liberté et celui de l'indépendance de la nation obtiennent satisfaction, lorsque les forces supérieures d'une majorité des Etats renoncent à faire prévaloir les intérêts de la commu-

---

(1) Sur l'équilibre politique, V. Abril y Ochoa, *La teoria del equilibrio*, 1896. — Brandyce, *Balance of power in 1915*, Forum, t. XLVI, p. 129. — Carnazza-Amari, *Sull' equilibrio politico degli Stati*, 1880. — Catellani, *Equilibrio balcanico ed equilibrio europeo*, 1901 ; *Gli Imperialismi d'oggi e l'equilibrio politico del domani*, 1906. — De Carné, *De l'équilibre européen*, Revue des Deux-Mondes, 15 novembre 1840. — Cristofanetti, *Teoria del equilibrio politico*, 1890. — Danewski, *De l'équilibre politique*, 1882. — Donnadieu, *La théorie de l'équilibre; étude d'histoire et de droit international*, 1901. — Dupuis, *Le principe de l'équilibre et le concert européen, de la paix de Westphalie à l'acte d'Algésiras*, 1909. — Gay, *Il principio dell' equilibrio politico e l'azione del concerto della potenza*, 1910. — Di Gisira, *L'equilibrio europeo nei secoli XVI e XVII°*, 1888. — Hással, *The balance of power 1715-1789*, 1898. — Hoijer, *La théorie de l'équilibre et le droit des gens*, 1917. — Erasme d'Huldenberg, *Dissertatio de equilibrio alioque legali juris gentium arbitrio in gentium controversiis pacis tuendæ causa interposit*, 1720. — David Hume, *Of the balance of power*, *Philosophical works*, 1882, t. III, p. 348. — Kalber, *Die Idee des enropaischen Gleichgewichte*, 1907. — Kayser, *De tuendo æquilibrio Europæ*, 1750. — Martin Kahler, *Dissertatio de trutina, Europæ quæ vulgo appellatur « die Balance von Europa » præcipua belli ac pacis norma*, 1744. — Neureuter, *Specimen juris naturæ de justis æquilibriis finibus*, 1746 ; *Meditatio de æquilibrio politico*, 1747. — Nys, *Les origines du droit international*, 1894, pp. 165 et s. ; *Le concert européen*, R. D. I., 2e série, t. I, p. 273; *Théorie de l'équilibre européen*, R. D. I., t. XXV, pp. 34 et s. — Salcedo Cano, *L'équilibre politique*, Revista gen. de legislacion y jurisprudencia, 1906, p. 168. — Streit, *Les grandes puissances dans le droit international*, R. D. I., 2e série, t. II, p. 5. — De Stieglitz, *De l'équilibre politique*, 1893, t. I. — Struben, *Reflexions touchant l'équilibre de l'Europe*, 1760. — Tardieu, *La France et les alliances. La lutte pour l'équilibre (1871-1910)*, 1910. — Wagner, *Dissertatio æquilibrio potestatum*, 1737.

nauté contre un Etat en particulier jusqu'au point où la *liberté intérieure* de cet Etat serait compromise » (1).

Le droit international public se propose d'arriver à une transaction entre deux actions contraires en fait, celle du principe de l'autonomie des Etats et celle de la notion de la Société cosmopolite. Aucun des deux principes ne doit supplanter l'autre, ni mettre entrave à son application pratique.

Chaque Etat doit pouvoir, librement et sans être troublé par une immixtion extérieure, se développer suivant les lois historiques qui lui sont propres. — La liberté d'action de l'Etat doit, sur le terrain des relations internationales, être restreinte dans les limites commandées par les devoirs de chaque Etat envers l'humanité.

25. — Régler les questions générales et communes qui intéressent les nations civilisées, garantir la liberté et l'indépendance de chaque Etat, établir un ordre juridique assurant le développement pacifique des divers pays, en respectant complètement les intérêts nationaux, s'opposer à la violation des obligations morales attachées à l'idée d'humanité, tel est le BUT du droit international public (2).

II. — Objections contre le droit international public

26. — Le droit international public existe-t-il ? — Plusieurs auteurs l'ont nié (3). Le droit, a-t-on dit, suppose un pouvoir suprême, organisé, qui lui donne la vie et qui implique la coexistence de trois autorités : le *législateur,* chargé de formuler les règles juridiques ; le *juge,* chargé d'appliquer ces règles aux divers cas particuliers ; le *gendarme,* ayant la mission de faire exécuter les décisions rendues. Or, ajoute-t-on, nulle organisation semblable ou analogue n'existe entre Etats indépendants, également souverains. Et l'objection se traduit par cette formule concise : Ni *code,* ni *tribunal,* ni *force publique.*

Nul législateur, nulle autorité commune et supérieure, investie du pouvoir de poser des règles, de fixer la limite des droits et l'étendue des obligations. Entre les divers Etats des usages ont bien pu s'établir, des conventions être conclues, des rapports plus ou moins réguliers établis ; mais ces usages, ces conventions, ces rapports ne sauraient constituer un droit proprement dit.

Nul moyen de contrainte autre que la guerre. Si un Etat, abusant de sa force ou de sa puissance, viole le droit d'un autre Etat ou ne respecte pas envers lui une règle juridique obligatoire en vertu de

---

(1) De Holtzendorff, *Introduction,* § 12, p. 42.
(2) De Holtzendorff, *Eléments,* § 1, pp. 8 et 9.
(3) Wheaton, *Eléments du droit international,* 5e édit., 1874, 1re part., ch. I, p. 22.

traité formel, l'Etat lésé n'a d'autre ressource que de recourir à la guerre pour contraindre son adversaire à une réparation ou à l'exécution de ses engagements. — Moyen onéreux et aléatoire. — Le droit, en matière internationale, c'est la volonté arbitraire et capricieuse du plus puissant. — Le droit d'un Etat vaut par la force qu'il peut mettre à son service. N'a-t-on pas vu, ne verra-t-on pas encore les Etats les plus forts et les plus puissants s'appuyer, pour soutenir leurs ambitions politiques, sur de prétendues règles juridiques imaginées par eux et les imposer par la violence aux Etats plus faibles pour le triomphe de leurs prétentions (1) ?

Il est incontestable que l'absence de législateur, de tribunal et de force publique amoindrit l'importance pratique du droit international. Il serait puéril d'essayer de dissimuler qu'il n'existe pas encore, à notre époque, de moyens légaux propres à assurer le respect des règles internationales. Néanmoins les objections formulées ne sauraient arrêter un juriste. Leur réfutation est aisée.

27. — 1re Objection. Pas de *loi* internationale régissant les droits et les devoirs respectifs des Etats : pas de *code* international : donc, pas de *droit*.

C'est confondre le *droit* avec la *loi*. Le mot *loi* est susceptible de sens divers. Si ce mot est pris comme désignant une formule promulguée par l'autorité suprême, assurément la loi internationale n'existe pas. Mais la loi, *hoc sensu*, ne constitue pas le droit ; elle n'en est que la traduction. Loin de l'engendrer, elle le présuppose. C'est le droit déjà préexistant qui fait sentir le besoin d'une formule officielle.

Chez tous les peuples, le droit civil comme le droit pénal, le droit privé comme le droit public, ont débuté par être *coutumiers*. A l'origine de toute législation, il n'y a pas de codes, pas de formules officielles promulguées : il y a cependant des lois, des *regulæ*. — Les usages, les mœurs ont engendré des règles positives. — La coutume a été l'une des sources les plus fécondes du droit privé de Rome, du droit français comme du droit anglais ou allemand. — Bien des législations sont encore en partie coutumières. — L'absence de lois écrites et promulguées ne doit donc pas faire conclure à la non-existence d'un droit international public. Elle rend seulement ce droit moins précis et moins assuré. — Au surplus, depuis un certain nombre d'années, des traités ont été conclus entre un grand nombre d'Etats pour régler des matières déterminées : les conférences de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907 et la conférence de Londres du 26 février 1909 n'ont-elles pas légiféré sur certains points, même sur la guerre ? Est-il téméraire de croire que, dans

---

(1) Pasquale Fiore, *Le droit international codifié*, trad. Chrétien, 1890, Introduction, n° 73.

l'avenir, ces traités généraux deviendront de plus en plus nombreux et qu'ainsi une codification, tout au moins partielle, se trouvera réalisée ?

28. — 2e Objection. Pas d'autorité supérieure, pas de *juge*, pas de *tribunal*. Or une règle, qui ne peut trouver sa sanction dans une sentence judiciaire, est dénuée d'efficacité. C'est comme si elle n'existait pas.

Mais le droit est antérieur au juge, à l'organisation des pouvoirs. Le juge ne crée pas le droit : il l'applique. L'organisation judiciaire n'est pas une condition essentielle de l'existence d'un *droit*.

Dans le droit civil, la majeure partie des rapports juridiques se réalise complètement sans l'intervention des tribunaux. L'éventualité des moyens de contrainte suffit souvent pour assurer le respect dés droits acquis et la réalisation des engagements contractés. — De même, depuis des siècles, les obligations internationales sont exécutées, parce que les Etats prévoient les cas de réciprocité et le danger possible d'une guerre (1).

Si un tribunal international unique fait défaut, n'en concluons pas d'ailleurs que les règles du droit international sont entièrement et absolument soustraites à l'examen de toute juridiction. — Un assez grand nombre de ces règles sont *incidemment* appliquées dans les procès civils et criminels par des tribunaux fonctionnant dans le territoire d'un Etat : des décisions judiciaires de cette nature sont assez fréquentes en France et dans les autres pays civilisés. — Et il existe aujourd'hui même des tribunaux spéciaux qui sont appelés à trancher de véritables litiges internationaux. — Est-ce que les tribunaux de prises maritimes, qui ne sont que des juridictions nationales et locales, ne jugent pas suivant les règles du droit de la guerre maritime ? — Ne sont-ce pas les principes du droit international qui doivent inspirer les décisions des tribunaux d'arbitrage, auxquels ont assez fréquemment recouru les Etats dans la seconde moitié du XIXe siècle ? — Depuis 1899, une Cour d'arbitrage a été établie à la Haye, ouverte aux puissances qui veulent lui soumettre leurs différends. — Le pacte de la Société des Nations du 28 avril 1919 a, d'autre part, annoncé la préparation d'une Cour permanente de justice internationale, et, au mois de décembre 1920, l'ensemble des Etats, réunis à Genève, ont posé les fondements de cette Cour.

29. — 3e Objection. Nulle force publique n'est organisée pour faire respecter le droit international. La guerre est la seule sanction de ce prétendu droit. Et quelle sanction que celle où succombe souvent la plus juste des causes !

Il n'est pas exact que la guerre soit la sanction des règles inter-

---

(1) De Holtzendorff, *Introduction*, § 7, pp. 24 et s.

nationales. Loin de là. « Les Etats se battent parce qu'ils ne s'entendent ni sur la nature de leurs droits, ni sur la manière dont il convient de les faire valoir : ils se font justice à eux-mêmes, ce qui est la négation de toute justice » (1). La guerre ne peut donc être la sanction (*au sens juridique du mot*) du droit international.

Mais elle en est la sanction *morale*, par la crainte que peut inspirer l'aléa de ses résultats. D'autres sanctions, morales comme elle, viennent ajouter leur influence relative et variable. Les avertissements des autres Etats, les bons offices des puissances amies, les manifestations officielles du corps diplomatique, les menaces des grands Etats, le verdict de l'opinion publique, prononcent sur la justice ou l'injustice des prétentions soulevées ou des actes accomplis (2). De nombreux exemples ont montré l'efficacité relative de ces divers modes de sentences.

Ils n'ont pas toujours, il est vrai, été suffisants pour arrêter des querelles injustes, entraver des projets ambitieux, empêcher des spoliations iniques. Mais est-ce qu'en droit civil, en droit pénal, l'institution des tribunaux assure toujours l'exacte pondération des droits et l'intégrale réparation des torts ?

Le plus fort n'est pas toujours libre de donner ample carrière à ses ambitions et à ses convoitises. De nos jours, nul Etat n'ignore que, s'il viole arbitrairement des règles généralement reconnues, il est exposé à voir tous les autres Etats unir leurs forces contre lui : l'Allemagne en a fait l'expérience de 1914 à 1918. — L'opinion publique, pouvoir invisible mais puissant, exerce une incontestable influence sur la conduite des gouvernements. L'un d'eux a-t-il méconnu un précepte de justice, il s'efforce aussitôt de justifier sa conduite aux yeux du monde. L'attitude du gouvernement impérial allemand dans l'affaire Schnœbelé (avril 1887), celle du gouvernement italien dans l'affaire des archives de Florence n'en sont-elles pas de frappants exemples ?

Les coalitions des neutres en 1780 et en 1800 obligèrent l'Angleterre à rabattre de ses prétentions excessives.

N'oublions pas que la situation normale du monde est la paix. En temps de paix, la violence ne préside pas aux relations entre Etats : c'est le *droit* qui réglemente les rapports pacifiques, rapports dans lesquels les Etats les plus petits, les plus faibles ont les mêmes droits et les mêmes devoirs que les plus grands et les plus puissants Etats.

La possibilité de la guerre n'implique pas nécessairement la non-existence du droit. — L'existence d'un droit constitutionnel n'est

---

(1) Funck-Brentano et Sorel, *Précis du droit des gens*, 1re édit., 1877, Introduction, p. 7.

(2) Bluntschli, *Le droit international codifié*, Introduction, p. 9.

méconnue par personne, et cependant combien de constitutions, savamment et patiemment élaborées, ont été renversées et violées par des révolutions. Les Etats-Unis n'ont-ils pas eu leur guerre de Sécession ?

L'absence d'un pouvoir coercitif n'implique donc pas l'absence du droit. Gustave Rolin-Jaequemyns le dit avec raison : « Le plus ou moins d'*efficacité* du droit, la *nature* et la *qualité* de sa sanction, et l'*existence* du droit sont des questions distinctes » (1).

D'après le pacte de la Société des Nations d'avril 1919, si un Etat recourt à la guerre, contrairement aux engagements prévus au pacte, les membres de la Société s'engagent à rompre avec lui toutes relations économiques et sont autorisés à prendre en commun contre lui des mesures militaires.

30. — Quoi qu'il en soit, l'existence d'un droit international public est reconnue par les gouvernements préposés à la direction des Etats. Les grands congrès européens ont fréquemment affirmé et proclamé la réalité du droit international.

Ainsi, par exemple, par la déclaration d'Aix-la-Chapelle, 15 novembre 1818, les souverains s'engagent à ne « jamais s'écarter, ni entre eux, ni dans leurs relations avec d'autres Etats, de l'observation la plus stricte des *principes du droit des gens*... ».

L'article 7 du traité de Paris du 30 mars 1856 déclare la Sublime Porte admise à participer aux avantages du *droit public et du concert européens*. — Dans la déclaration de Paris du 16 avril 1856, les plénipotentiaires affirment l'existence du droit maritime en temps de guerre et *cherchent à introduire dans les rapports internationaux des principes fixes à cet égard*.

Le traité du 8 mai 1871 entre les Etats-Unis et l'Angleterre, dans l'affaire de l'*Alabama*, décide que les arbitres seront guidés... par les *principes du droit des gens* (art. 6).

La loi italienne du 13 mai 1871, dite *loi des garanties*, dans son article 11, admet les représentants des gouvernements étrangers près Sa Sainteté le Pape à jouir dans le royaume de toutes les prérogatives et immunités qui appartiennent aux agents diplomatiques, en vertu du *droit international*.

L'article 40 du traité de Berlin du 13 juillet 1878 porte que, jusqu'à la conclusion d'un traité entre la Turquie et la Serbie, les sujets

---

(1) R. D. I., t. I, p. 233. — V. Corsi, *De l'existence d'une sanction positive dans le droit international*, 1900. — Pasquale Fiore, *De la sanction juridique du droit international*, R. D. I., t. XXX, pp. 5 et s. — Garcia, *Existe el derecho international ?* 1900. — Kamarowsky, *De l'absence de sanction en matière de droit international*, Messager juridique de Moscou, 1892, p. 75. — Kebedgy, *Contribution à l'étude de la sanction du droit international*, R. D. I., t. XXIX, pp. 113 et s.

serbes... seront traités suivant les *principes généraux du droit international.*

Le traité du 2 novembre 1882 entre la France et le Chili dit que la commission qu'il institue *jugera d'après les principes du droit international.*

Les conférences de la Paix de 1899 et de 1907 affirment, dans la convention qu'elles ont adoptée en ce qui concerne les lois et coutumes de la guerre sur terre, que « dans les cas non compris dans les dispositions réglementaires adoptées par elles, les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des *principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique* ».

La conférence navale de Londres de 1908-1909 dispose, tant dans son protocole de clôture que dans le préambule de sa déclaration même, que « les puissances se sont réunies en conférence afin de déterminer en commun ce que comportent les *règles généralement reconnues du droit international* ».

Le pacte de la Société des Nations du 28 avril 1919 déclare, dans son préambule, qu' « il importe d'observer rigoureusement *les prescriptions du droit international reconnues désormais comme règle de conduite effective des gouvernements* ».

31. — Ces exemples démontrent surabondamment que les Etats civilisés admettent l'existence des règles internationales qu'ils sont tenus de respecter. — Si quelques-unes de ces règles sont encore incertaines ou discutées, si leur application est parfois repoussée, si leur efficacité n'est pas absolument garantie, cet état de choses tient à l'incomplet développement du droit international. Les lacunes que présente le droit international public sont encore trop considérables ; mais elles ne sont ni assez nombreuses, ni assez grandes pour empêcher ce droit d'exister. Comparez l'état actuel du monde avec les époques antérieures. Que de remarquables et incontestables progrès accomplis dans les XVIII^e^ et XIX^e^ siècles ! que d'actes aujourd'hui prohibés et honnis, considérés autrefois comme licites et louables (1) !

III. — Division du droit international : Le droit international théorique ou rationnel. — Le droit international positif. — La « comitas gentium ».

32. — Les dissertations des publicistes relatives à la division du

---

(1) Bluntschli, *op. cit.*, Introduction, p. 11. — V. Cimbali, *Della necessita di un nuovo diritto internazionale conforme allo spirito dei nuovi tempi e della vera civilta*, 1904.

droit international public sont, pour la plupart, confuses et obscures. Pradier-Fodéré indique quelques-unes des divisions adoptées (1). Constatons avec lui que l'école de Grotius domine encore dans la doctrine contemporaine. La division adoptée par le grand publiciste hollandais est à la fois la plus simple, la plus nette et la plus exacte.

Le droit international public se divise en deux branches : le droit *théorique* ou *rationnel*, le droit *positif* ou *volontaire*.

33. — I. — De la cause génératrice et du fondement du droit international, la raison humaine induit nécessairement et logiquement des règles primordiales, générales, absolues, sans lesquelles la vie propre des Etats, leur souveraineté, leur indépendance politique, leur droit à l'égalité seraient méconnus et violés. *Ex.* : la faculté de proclamer chez soi la liberté commerciale sans l'assentiment d'aucun autre Etat ; le droit de rester pacifique entre deux belligérants, mais avec l'obligation corrélative de ne favoriser aucun d'entre eux ; le devoir pour les belligérants de respecter la liberté de commerce des neutres ; l'inviolabilité due aux représentants officiels des Etats ; la liberté de conclure des traités ; le respect des traités conclus, etc., etc.

La raison, à elle seule et absence constatée ou abstraction faite de toute coutume, fournit et formule ces principes primordiaux.

De là les dénominations diverses données par les auteurs à cette partie de la science : droit *primitif*, *nécessaire*, *absolu*, *naturel*, *rationnel*, *théorique*, etc. — Le droit idéal est la science conçue comme théorie pure.

Cette branche du droit est restreinte : ses préceptes ont surtout un caractère *négatif*. Ils commandent plus souvent l'*abstention* que l'action. Ils se rattachent tous au principe essentiel de ne pas nuire, de ne pas entraver la liberté, de respecter l'indépendance et l'honneur d'autrui (2).

34. — II. — Le développement des relations entre les Etats et entre les regnicoles des divers Etats, relations sans cesse facilitées et agrandies par les découvertes de la science et par les applications de l'industrie, ont donné naissance à des droits et à des devoirs *contingents*, *variables*, *secondaires*, établis par la coutume internationale ou réglés par des conventions, des traités. Leur ensemble forme le droit international *volontaire* ou *positif*, qui se subdivise en *conventionnel* et en *coutumier* ou *non écrit*.

35. — III. — Le droit international *positif* s'écarte très souvent du droit *théorique*. Le premier prévoit, accepte et réglemente parfois

---

(1) Pradier-Fodéré, *Traité de droit international public*, t. I., nos 14 et s.

(2) Comp. Mausbach, *Naturrecht und Wökerrecht*, 1918. — Reeves, *The influence of the law of nature upon international law in the United States*, A. J., 1909, p. 547.

des situations que le second réprouve et repousse. Les intérêts, les passions ont trop fréquemment introduit et fait adopter une pratique contraire aux commandements de la stricte justice. — Cette pratique même se modifie suivant le cours des âges et selon les changements introduits dans les intérêts et dans les passions, par les événements historiques ou par les découvertes scientifiques. — Le droit des gens positif est dans un état d'évolution permanente, de constante transformation. Il n'arrive jamais à une conclusion dogmatique achevée, destinée à rester en vigueur dans le présent et dans l'avenir (1).

Les principes du droit *rationnel* ou *théorique* fournissent le *criterium* nécessaire pour apprécier la valeur réelle des règles du droit *positif*. Ils fournissent les moyens de conserver les progrès acquis, de combler les lacunes, de préparer les améliorations, de justifier les modifications : « Le droit international théorique est tellement nécessaire, que si les peuples en venaient à être réduits aux seules obligations fondées sur les coutumes observées entre eux, ou qui ont été formellement contractées par les Etats, ils tarderaient peu à revenir aux impulsions grossières de l'égoïsme national. La voix de la raison se taisant, les idées de moralité internationale s'altéreraient, les pratiques saines se dénatureraient, et la brutalité des anciens âges reprendrait tout son empire » (2).

36. — IV. — Si les lois de l'ordre politique et moral sont aussi universelles, certaines et absolues que les lois du monde physique, comme ces dernières elles peuvent être imparfaitement discernées, partiellement ou même entièrement méconnues. C'est pourquoi la conception même du droit *rationnel* ou *théorique* varie avec les époques, avec le degré de civilisation acquise. Elle suit le développement historique des Etats. Elle subit l'influence des systèmes philosophiques, des mœurs, des idées, des sentiments. — Cette conception n'est pas immuable ; le droit rationnel de l'époque présente est loin de ressembler à celui du XVI^e^ ou du XVII^e^ siècle : il suffit de se reporter à Grotius pour en être convaincu. — Cette conception n'est pas universelle. L'européen et le chinois, le chrétien et le musulman n'ont pas une identique conscience juridique. « Le droit des gens philosophique... n'est pas une chose abstraite et embrassant toute l'humanité. Il est plutôt une mesure de la connaissance scientifique, mesure relative, produit de la philosophie et de l'histoire, correspondant à la culture la plus élevée de certaines périodes et au développement présent des nations dirigeantes, mesure d'après laquelle il faut apprécier la valeur du droit positif et diriger son cours » (3).

---

(1) De Holtzendorff, *Introduction*, § 20, p. 74.
(2) Pradier-Fodéré, *Traité de droit international public*, t. I, p. 25.
(3) De Holtzendorff, *Introduction*, § 8, pp. 26 et s. et § 20, p. 74.

Mais puisque la conception du droit international théorique est elle-même soumise à une évolution lente et continue, le juriste ou le philosophe, qui étudie les relations des Etats entre eux « en se plaçant au point de vue de ce qui *devrait être*, ne doit pas négliger de tenir compte du caractère, des mœurs, des passions, des aspirations, des préjugés, de la constitution sociale et politique, (des idées et des croyances religieuses), des intérêts, des ressources, du commerce, de l'industrie eds peuples, pour attribuer à *ce qui est* sa véritable signification » (1).

37. — Les adeptes de l'*Ecole historique* repoussent l'idée d'un droit international rationnel. « Il n'y a, disent-ils, point de droit des gens en dehors des coutumes suivies par les nations et des obligations contractées par les Etats » (2).

L'*Ecole éclectique* reconnaît l'importance du rôle critique du droit théorique et son influence certaine sur le développement et les progrès du droit positif. « La tâche première de la science du droit des gens, dit Franz de Holtzendorff, est d'établir une distinction entre le droit existant au sein de la communauté d'Etats juridiquement indépendants, mais effectivement dépendants l'un de l'autre, et le droit idéal dont il s'agit de poursuivre la réalisation en se plaçant au point de vue de la morale, de la justice, de l'utilité et de la logique » (3). Le savant professeur a fixé les caractères et les rapports du droit positif et du droit théorique, avec une remarquable élévation de pensées, dans les paragraphes 6, 7, 8 et 9 de son *Introduction au droit des gens*.

38. — A côté des rapports juridiques soumis à l'empire des règles du droit, il est un autre domaine, celui de la *comitas gentium*, de la *courtoisie internationale*. Les Etats peuvent amicalement prendre en considération leurs convenances extérieures.

Le droit international public est un ensemble de règles obligatoires qui président aux rapports mutuels des Etats civilisés ; la courtoisie internationale est l'ensemble des relations que les Etats entretiennent entre eux *par simple convenance et qui ne sont pas juridiquement obligatoires* : elle consiste dans le fait de la part d'un Etat d'accomplir vis-à-vis d'un autre ce qu'il n'est pas en droit tenu d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir des actes qu'il serait en droit fondé à accomplir.

L'amitié entre Etats peut reposer sur d'anciennes traditions. — Les rapports quotidiens aux frontières entre populations voisines exigent de mutuels égards. — Dans la société des Etats, la politesse,

---

(1) Pradier-Fodéré, *Traité de droit international public*, t. I, p. 26.
(2) Funck-Brentano et Sorel, *Précis du droit des gens*, Introduction, p. 1.
(3) De Holtzendorff, *op. cit.*, § 13, p. 44.

l'urbanité, les bons offices peuvent devenir des facteurs de l'influence politique.

User de courtoisie dans les relations internationales, fortifier et étendre ces relations par une bienveillance réciproque, consolider la *comitas gentium* n'est pas une œuvre indifférente aux progrès du droit international. Certaines faveurs acquièrent une réelle valeur juridique dans les relations entre Etats : par exemple, la clause d'assimilation à la nation la plus favorisée insérée dans plusieurs traités de commerce. — Mais aucun Etat ne peut émettre la prétention d'être favorisé par les autres Etats. Pareillement, un Etat ne saurait être tenu de traiter avec la même bienveillance tous les autres Etats (1).

Si la courtoisie diffère du droit par son domaine, elle en diffère aussi par la sanction qui intervient quand elle est violée. Concession gracieuse et précaire, une mesure de courtoisie peut être retirée à tout moment, sans que cela puisse être considéré comme une offense ; comme elle n'a pas le caractère obligatoire qui caractérise le droit, elle ne peut servir de base à une réclamation, à une demande en indemnité, à une réparation par la force, à la guerre, si elle vient à être inobservée ou si elle n'est pas renouvelée (V. opinion du comte Sclopis dans l'affaire de l'*Alabama*, De Lapradelle et Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, t. II, p. 866 ; affaire Croft entre Grande-Bretagne et Portugal, 1856, De Lapradelle et Politis, *op. cit.*, t. II, p. 18 ; Hall, *International law*, 7e édit. Higgins, 1917, § 13, p. 60) ; de même encore, puisque la *comitas* exclut par sa nature l'idée de droit, son inobservation ne saurait non plus fonder un recours à des représailles : l'Etat, touché par la suppression ou la suspension d'une mesure de courtoisie, répondra par les mêmes procédés ; si la réciprocité n'est pas de l'essence de la courtoisie, elle est en effet tout au moins de sa nature.

Une troisième différence existe entre le droit international et la *comitas gentium*, relative à la manière dont est déterminé leur contenu respectif. Le contenu du droit international est déterminé par un *accord de volontés*, tacite (coutume) ou exprès (traité, décision d'un tribunal arbitral), entre deux ou plusieurs Etats ; celui de la *comitas* résulte de la *volonté unilatérale* de l'Etat qui accomplit un acte de courtoisie. L'étendue et la portée du premier sont donc fixées d'un commun accord et d'une manière précise ; il en est autrement pour la courtoisie : l'Etat qui fait un acte de courtoisie est libre d'attribuer à cet acte l'étendue et la portée qu'il veut, il est seul juge de l'importance à lui donner (V. affaire de l'*Enterprize*,

---

(1) V. Heilborn, *Grundbegriffe des Völkerrechts*, 1912, pp. 107 et s. — De Holtzendorff, *Introduction*, § 19, pp. 68 et s. — Stoerk, *Völker recht und Völkercourtoisie*, 1908.

entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, 1855, De Lapradelle et Politis, *op. cit.*, t. I, p. 696).

38[1]. — Les différences qui séparent le droit international et la *comitas gentium* ne font pas cependant qu'il n'existe entre eux une certaine pénétration : 1° Un Etat ne peut pas faire par voie de *comitas* des actes contraires au droit international. Par exemple, un Etat neutre ne saurait, à titre d'acte de courtoisie, laisser un Etat engagé dans une guerre utiliser son territoire pour y faire passer des troupes. — 2° La courtoisie est souvent à l'origine des règles du droit international. Ainsi, les privilèges et immunités diplomatiques n'ont été d'abord que des actes de courtoisie. — 3° D'anciennes règles de droit international peuvent, à l'inverse, cesser d'être des règles de droit pour n'être plus que de simples faits de courtoisie. Les règles du cérémonial maritime, qui jadis étaient des règles juridiques, sont devenues des règles de pure courtoisie. Une circulaire du ministre français de la marine, en date du 23 septembre 1913, a décidé que, par « courtoisie internationale », les navires de guerre français mouillés dans les ports des pays du Levant mettront leur pavillon en berne, à l'occasion de la cérémonie du Vendredi Saint (1).

39. — La *comitas gentium* tient le milieu entre les règles d'utilité pratique de la politique et les préceptes de la *morale*. Elle ne doit pas être confondue avec cette dernière.

De même que les hommes, outre leurs obligations juridiques, ont, les uns envers les autres, certains *devoirs moraux* dont l'accomplissement dépend de leur exclusive volonté, de même, en effet, les Etats doivent avoir et ont entre eux, outre leurs devoirs juridiques formels correspondant à des droits positifs et concrets, le respect de la loi morale. Il y a une morale internationale comme il y a une morale individuelle (2).

Ainsi la loi morale commande aux Etats une conduite loyale et bienveillante ; elle leur enjoint de se faire le moins de mal possible pendant la guerre et le plus de bien possible pendant la paix. — Les nations ont encore le devoir moral de s'aider et de se secourir mutuellement dans la mesure de leurs forces : des actes de bienfaisance doivent se produire dans les grandes catastrophes ; des secours doivent être envoyés aux populations décimées par la famine ou ruinées par les inondations. — Les Etats jouissant d'une civilisation supérieure doivent reconnaître également que des

---

(1) V. R. D. I. P., t. XX, Documents, p. 66.

(2) V. Paul Fauchille, R. D. I. P., 2e série, t. I, p. 7. — Mayer, *Völkerrecht und Völkermoral*, Arch. f. offentl, Recht, t. XXXVIII, n° 1. — Olphe-Galliard, *La morale des nations*, 1920. — Pelissier et Arnaud, *La morale internationale, origines et progrès*, 1912.

devoirs moraux leur incombent vis-à-vis des populations barbares des autres parties du monde (1).

En fait, les Etats ont bien souvent pris la morale comme base essentielle de leurs décisions. C'est à la diffusion des idées morales que l'on doit, par exemple, la convention de Genève du 22 août 1864 sur les secours à fournir aux blessés. De la reconnaissance de devoirs moraux découlent aussi les tentatives faites pour extirper l'esclavage des nègres et son corollaire, la traite : aucun rapport juridique formel n'existait entre les peuplades de l'Afrique et les gouvernements d'Europe. Ce sont de même les préceptes de la morale qu'a consacrés le préambule de la convention de la Haye du 18 octobre 1907, sur les lois et coutumes de la guerre sur terre, en faisant allusion à l'application des principes du droit des gens « tels qu'ils résultent des *exigences de la conscience publique* ». Enfin, après la guerre mondiale de 1914-1919, les puissances alliées et associées ont reconnu nettement l'existence de la morale dans le traité de paix qu'elles ont conclu à Versailles avec l'Allemagne, le 28 juin 1919, car l'article 227 de ce traité « a mis en accusation publique Guillaume II de Hohenzollern, ex-empereur d'Allemagne, pour offense suprême contre la *morale internationale* ».

Si la morale, dont les règles relèvent de la conscience, peut servir de base aux rapports mutuels des Etats, il ne serait cependant pas exact de dire que la morale internationale se confonde avec le droit international. Le droit international comprend les règles qui, à une époque donnée, sont *obligatoires* dans les relations des Etats, tandis que la morale se compose des règles qu'il *paraît bon* que les Etats observent dans leurs rapports. Or, dans le domaine international aussi bien que dans le domaine interne, il s'en faut que la loi coïncide nécessairement toujours avec la morale : l'esprit d'individualisme et d'égoïsme national fait que souvent le droit des gens s'abstient de consacrer des préceptes de morale qui devraient entrer dans sa sphère. Ce qu'on doit dire, c'est que la morale internationale est l'idéal auquel le droit international doit aspirer. La morale internationale a encore un rôle à remplir quand, sur un point spécial, le droit international positif présente des lacunes ou des obscurités : elle servira alors à combler le vide constaté dans ce droit ; c'est précisément ce rôle que lui a reconnu en 1907 la conférence de la Paix en ce qui concerne le droit de la guerre. Par sa force de persuasion, une règle de morale internationale peut devenir règle coutumière, puis de là passer dans le droit conventionnel.

---

(1) Pasquale Fiore, *Le droit international codifié*, Introduction, chap. II, n° 61. — De Holtzendorff, *Introduction*, § 17, p. 61.

IV. — **Empire du droit international public**

40. — I. — Le droit international *naturel* ou *rationnel* s'applique à tous les Etats, à tous les peuples. Il les embrasse et gouverne tous, quel que soit leur degré de civilisation. — Conséquence logique du droit des Etats à l'existence, il résulte de la force même des choses. — Il est obligatoire parce qu'il est nécessaire. — Cette nécessité s'impose à tous les Etats. Les principes de ce droit font en quelque sorte partie de leur propre législation. Dérivant de l'existence même des sociétés humaines, ce droit rationnel doit être respecté dans tous les cas, en dehors de toute convention expresse ou tacite. Il n'est pas le produit de la volonté commune et concordante des Etats.

Les principes de justice supérieure révélés par la raison et la conscience ont été reconnus comme indispensables par les chancelleries elles-mêmes, bien qu'elles les aient parfois oubliés dans leur pratique. Ainsi la note du 12/24 août 1898 du comte Mouraview pour la réunion d'une conférence à la Haye et le préambule de la convention de la Haye du 29 juillet 1899, sur le règlement pacifique des conflits internationaux, ont affirmé la suprématie nécessaire de l'idéal « de droit et d'équité » (1).

Le droit rationnel est applicable à tous les peuples, même aux peuplades barbares qui existent encore en Afrique. Les Etats civilisés qui entrent en relations avec ces hordes ou ces peuplades peuvent bien user à leur égard de précautions particulières, de réserve et de prudence ; mais ne sauraient méconnaître et violer envers elles les principes du droit rationnel. Le droit international, en tant que basé sur les principes de justice et d'humanité, est également obligatoire dans tous les temps et dans tous les lieux, en l'absence de toute convention, de tout usage. M. Pillet, on l'a vu (n° 21), soutient qu'il existe un droit commun de l'humanité en dehors et au-dessus du droit international proprement dit (2).

En fait, les Etats civilisés, abusant de leur force, ont trop souvent violé ces principes envers les nègres de l'Afrique, les Indiens de l'Amérique, les Polynésiens de l'Océanie, ou même envers les Etats d'une culture différente.

41. — II. — Le droit international *positif* s'est formé en Europe, entre les Etats dont la civilisation a été engendrée et développée par l'application des préceptes du christianisme. Ce droit doit être

---

(1) V. Geny, *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*, 2e édit,, 1919, t. II, p. 102, note 4. — Comp. Bergbohm, *Jurisprudenz und Rechtsphilosophie*, 1892, p. 352.

(2) Comp. Cavaglieri, *La conception positive de la Société internationale*, R. D. I. P., t. XVIII, p. 259. — Reeves, *The influence of the law of nature upon international law in the United States*, A. J., 1909, p 547

appliqué aux relations de tous les Etats qui ont atteint ce degré de civilisation.

Quelques auteurs le dénomment *droit européen,* et ne veulent soumettre à son empire que les Etats de l'Europe, de l'Amérique ou de l'Océanie peuplés ou colonisés par les Européens. — Le chancelier Kent disait très exactement : « Le droit international, en tant qu'il est d'accord avec les principes de justice, de vérité, d'humanité, est également obligatoire dans tous les temps et tous les lieux. Mais les nations chrétiennes de l'Europe et leurs descendants de l'autre côté de l'Atlantique, par la supériorité de leurs talents dans les arts, les sciences et le commerce, comme dans la politique et le gouvernement, et, avant tout, par la lumière plus abondante, les vérités plus certaines et la sanction plus définie que le christianisme a communiquées à la doctrine morale des anciens, ont établi un système juridique qui leur est propre. Elles forment une communauté de nations unies par la religion, les coutumes, la morale, l'humanité, la science et unies aussi par les avantages mutuels des rapports commerciaux, par l'habitude de former des alliances et des traités les unes avec les autres, de s'envoyer des ambassadeurs, de reconnaître et d'étudier les mêmes écrivains et les mêmes théories du droit public » (1).

Puffendorf et Montesquieu, remarquant que le génie des nations chrétiennes a un caractère universel, rejetaient toute limitation et voulaient appliquer à tous les règles adoptées sous l'impulsion de ce génie cosmopolite. — J. Stuart Mill remarquait qu'appliquer le droit international *européen* à des nations barbares, c'est prouver que l'on comprend mal un droit fondé sur la *réciprocité,* c'est-à-dire sur ces conditions pratiques d'après lesquelles les Etats civilisés respectent leurs intérêts mutuels, conditions qui n'existent pas dans les relations avec les peuples barbares.

42. — En *fait,* même de nos jours, les Etats européens ou américains se sont considérés comme moins étroitement tenus envers les Etats musulmans et asiatiques. — Jusqu'en 1856, la Turquie, malgré ses possessions et le siège de son empire en Europe, était exclue du concert des Etats européens. Il existait bien, depuis de longues années, des traités entre la Porte Ottomane et les Etats d'Europe. La Porte recevait leurs ambassadeurs et leur envoyait les siens. Elle avait fait la guerre contre ou avec plusieurs de ces Etats. Ils s'étaient bien immiscés dans ses propres affaires, lors de l'émanci-

---

(1) *Commentary on international law,* édit. Abdy, 1866. p. 11. Traduction empruntée à l'*Introduction* de Louis Renault. — Comp. Alvarez, *Le droit international américain. Son origine et son évolution,* R. D. I. P., t. XIV, p. 393, et *Le droit international américain,* 1910. — Nippold, *Das Geltungsgebiet des Völkerrechts in Theorie und Praxis,* Zeitschrift für völk. u. bund,. 1907, p. 441.

pation de la Grèce ou des révoltes de Méhémet-Ali. Néanmoins, elle n'était pas traitée sur un pied d'égalité par les autres Etats. — A la suite de la guerre de Crimée, l'article 7 du traité du 30 mars 1856 déclara que *la Sublime Porte était admise à participer aux avantages du droit public et du concert européens.* — Mais, malgré cette déclaration, les grandes Puissances repoussèrent la demande de la Sublime Porte tendant à la suppression de la juridiction des consuls étrangers et des capitulations, qui, existant en Turquie, sont contraires à l'exercice de la souveraineté de tout gouvernement régulier, européen ou américain. La participation au droit public n'était donc que partielle. Mettant à profit le trouble causé dans le monde par la guerre de 1914-1919, que déchaînèrent l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, la Turquie a proclamé unilatéralement l'abolition des capitulations. Ses alliés dans cette guerre, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, finirent par accepter cette abolition. Mais ses adversaires, France, Grande-Bretagne, etc., refusèrent de la consacrer. — La juridiction des consuls européens existe toujours en Perse et en Chine : mais, en 1919, à la conférence interalliée de la Paix siégeant à Paris, la Chine en a demandé la suppression. Elle existait encore au Japon jusqu'à une époque récente : à partir de 1894, le gouvernement de ce pays a conclu avec les différents Etats de l'Europe des traités, devant entrer en vigueur en 1899, qui ont supprimé les privilèges de juridiction dont les Européens jouissaient sur le territoire japonais (1). — La conférence de la Paix, tenue à la Haye en 1899, sur l'initiative de l'empereur de Russie, a dans une certaine mesure consacré la participation de l'Asie au droit public européen : non seulement le Japon, mais encore la Chine, le Siam et la Perse ont pris part à cette conférence : ils se sont ainsi trouvés, pour la première fois, mêlés, dans un même corps, avec les puissances européennes. — Il en a été de même de la seconde conférence de la Paix réunie à la Haye en 1907. — Le Japon, la Chine et le Siam ont été engagés, avec les Etats de l'Europe et de l'Amérique, dans la guerre de 1914-1919 et ont joué leur rôle dans les négociations de paix qui l'ont suivie.

43. — La participation des Etats au droit international *positif* suppose une certaine identité ou ressemblance entre les mœurs, les usages, les institutions sociales ou juridiques, une pratique commune des mêmes procédés, une réciprocité dans les modes de relations. — Quand cette identité d'idées, d'institutions, cette réciprocité de traitement ne peuvent exister, quand la solidarité des intérêts et l'analogie des tendances font défaut, les relations juridiques

---

(1) V. Dubois, *La codification au Japon et la revision des traités*, R. D. I. P., t. II, pp. 111 et s. V. aussi R. D. I. P., t. I, p. 562; t. II, p. 614; t. V, p. 284. — V. *La suppression du régime des capitulations au Japon*, R. D. I., 2e série, t. I, p. 93.

doivent forcément s'en ressentir. — On doit aussi tenir compte du développement historique du droit. Des rapports séculaires ont cimenté entre l'Allemagne, l'Angleterre, la Belgique, la France, l'Espagne, la Hollande, l'Italie, la Russie, etc., des relations plus étroites que celles de ces Etats avec la Perse, la Chine ou la Turquie.

Les relations que les Etats européens ou que les Etats-Unis entretiennent avec les nations de l'Extrême-Orient, avec le Siam ou la Chine, etc. « ne sont pas purement accidentelles ; mais elles n'ont pas ce caractère d'universalité qui caractérise les véritables relations internationales. Si ces pays, obéissant à la force des armes ou à quelque intérêt économique, s'engagent à faire certains actes ou à tolérer certains autres, ce n'est qu'à l'égard des puissances avec lesquelles ils ont conclu des traités. Pour toutes les autres, leurs frontières continuent à rester fermées. Les rapports constants et pacifiques entre les nations sont inconnus à ces peuples. Leur civilisation est encore en guerre avec la nôtre » (1).

« Entre les Etats Européens et les Etats mahométans ou de l'Extrême-Orient, disait de Holtzendorff en 1876, on ne trouve pas cette communauté de traditions historiques, cette entente réciproque, qui, en Europe même, a eu besoin de milliers d'années pour faire lever les premiers germes du droit international... Personne à coup sûr ne soutiendra que le moment soit venu pour les Etats européens de se mettre en rapports d'égalité et de réciprocité de droits avec l'Empire chinois » (2). Pour les relations avec l'Orient, observe Pasquale Fiore, un droit international, exceptionnel et restreint, est souvent rendu nécessaire par l'influence décisive qu'exerce dans la vie de la plupart de ces Etats le fanatisme religieux, justifié par l'inégalité de civilisation (3).

44. — En tenant compte de cet état de choses, Lorimer, le savant professeur d'Edimbourg, a pu, pour déterminer les limites de l'empire du droit international public, tracer trois sphères distinctes. — « En tant que phénomène politique, dit-il, l'humanité, dans sa condition actuelle, forme trois sphères concentriques : l'humanité civilisée, l'humanité barbare et l'humanité sauvage. Que ces sphères résultent de caractères particuliers de race ou bien de degrés différents dans le développement d'une même race, elles ont droit, de la part des nations civilisées, à un triple degré de reconnaissance : la reconnaissance politique plénière, la reconnaissance politique partielle et la reconnaissance naturelle ou purement humaine. Au point de vue de l'intensité, la première de ces formes de reconnais-

---

(1) De Holtzendorff, *Eléments*, p. 50.

(2) De Holtzendorff, *Les questions controversées du droit des gens actuel*, R. D. I., t. VIII, p. 18.

(3) Pasquale Fiore, *Le droit international codifié*, Introduction, ch. III, p. 64.

sance embrasse les deux dernières : au point de vue de l'étendue la troisième comprend les deux autres » (1).

Dans la première sphère, sphère de la reconnaissance politique *plénière,* soumise à l'entière application du droit international *rationnel* et du droit international *positif,* se placent tous les Etats d'Europe (sauf la Turquie), les colonies et les protectorats de ces Etats (Tunisie, Tonkin, Madagascar, etc.), les Etats d'Amérique, autrefois colonies d'Européens. Les preuves nombreuses de civilisation que le Japon a données en ces dernières années permettent de le considérer comme entré aussi dans cette sphère (2).

La deuxième sphère, celle de la reconnaissance politique *partielle,* comporte l'application plénière, intégrale, du droit rationnel et une application *restreinte, variable,* du droit positif. Elle renferme la Turquie d'Europe et d'Asie, les Etats d'Asie indépendants, la Perse, l'Afghanistan, le Siam, la Chine ; en Afrique, le Maroc et les petits Etats, musulmans ou fétichistes, dont l'existence dans l'Afrique équatoriale est chaque jour révélée, comme à Sokoto, au Baghirmi, etc., par les courageuses expéditions d'audacieux explorateurs. La Chine, toutefois, tend de jour en jour davantage à participer à la civilisation européenne. Elle a, dans les premières années du XX^e^ siècle, travaillé à se donner une organisation et une législation modernes (3). On s'occupe aussi en ce moment au Siam de rédiger des codes sur le modèle des codes européens (4).

La troisième sphère embrasse les peuplades ou tribus non organisées de l'Afrique, les sauvages des quelques rares îles océaniennes encore indépendantes. Vis-à-vis de ces tribus barbares qui n'offrent qu'un embryon d'organisation sociale, qui n'ont pas tou-

---

(1) Lorimer, *Principes de droit international* (résumé et traduction par Ernest Nys), 1885, livre II, ch. II, p. 69.

(2) Le Japon, qui en 1889 s'est donné une constitution analogue à celle des pays libres et qui, depuis, a promulgué des codes non moins parfaits que ceux des Etats de l'Europe, s'est mis à la hauteur des Etats les plus policés dans le domaine du droit international lui-même : il a adhéré en 1886 à la convention de Genève sur le sort des blessés et malades en cas de guerre, et en 1887 aux principes du droit public maritime posés par l'Europe dans la déclaration de Paris de 1856 ; depuis 1894, par ses traités avec les gouvernements européens, il a ouvert complètement son territoire aux étrangers et à leur commerce, assurant à ceux-ci une protection sérieuse ; enfin, lors de sa guerre contre la Chine en 1894-1895, il a respecté les règles du droit des gens même vis-à-vis d'un ennemi qui les méconnaissait (V. Paul Fauchille, Préface à l'ouvrage de M. Nagao Ariga, *La guerre sino-japonaise au point de vue du droit international,* 1896. — V. aussi de Siebold. *Der Eintritt Japans in das europäische Völkerrecht,* 1900, traduit en français par Daguin et Mayer, 1900).

(3) V. Paul Fauchille, Préface à l'ouvrage de M. Nagao Ariga, *La Chine et la grande guerre européenne,* 1920.

(4) Comp. *La juridiction extraterritoriale des consuls japonais et les nouvelles institutions juridiques au Siam,* R. D. I., 2^e^ série, t. I, p. 95.

jours des frontières terrestres nettement délimitées, les Etats civilisés devront respecter les principes humanitaires du droit rationnel ; mais ils ne sauraient être astreints à pratiquer le droit international positif. Le juriste, dit Lorimer, n'y est pas davantage tenu ; mais il est obligé de rechercher jusqu'où, et dans quelle direction, barbares et sauvages rentrent dans le cadre d'une reconnaissance partielle (1).

44¹. — De même que Lorimer, le pacte de la Société des Nations du 28 avril 1919, pour déterminer le caractère et les effets du *mandat international* qu'il a conféré aux nations développées en vue d'une tutelle à exercer sur les peuples, non encore capables de se diriger eux-mêmes, habitant les colonies et territoires qui, à la suite de la guerre mondiale de 1914, ont été enlevés aux Etats qui les gouvernaient, s'est inspiré du développement plus ou moins grand atteint par ces peuples, de leur situation géographique, de leurs conditions économiques et d'autres circonstances analogues : il a, à ces points de vue, divisé les peuples, communautés nationales ou territoires en trois catégories (art. 22).

44². — III. — *Règles de caractère continental* (2). — La situation

---

(1) V. Trione, *Gli Stati civili nei loro rapporti giuridici coi populi barbari e semibarbari*, 1899.

(2) V. sur cette matière : Alvarez, *Le droit international américain*, 1910 ; *La codification du droit international*, 1912 ; *La doctrine de Monroe à la 4ᵉ Conférence pan-américaine*, R. D. I. P., t. XVIII, pp. 37-44 ; *La Conférence des juristes de Rio-de-Janeiro*, R. D. I. P., t. XX. pp. 24 et s. ; *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*, 1915, pp. 57 et s. ; *Le droit international de l'avenir*, 1916, pp. 138 et s. — Catellani. *Il diritto internazionale americano*, Atti del reale Istituto veneto di scienze, lettere ed arti, 1911-1912, t. LXXI, parte secunda (tirage à part). — Cavaglieri, *La conception positive de la Société internationale*, R. D. I. P., t. XVIII, pp. 263, 267, 271 et 276 ; *A proposito di un diritto internazionale americano*, Rivista di diritto internazionale, t. I, fasc. IV (tirage à part). — Heilborn, *Das amerikanische Völkerrecht*, dans le *Handbuch des Völkerrechts*, t. I, pp. 61 et s., Berlin, 1912. — Von Liszt, *The reconstruction of international law*, The University of Pensylvania law Review, juin 1916. — Moore, *Compte rendu de l'ouvrage de M. Alvarez sur La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*, A. J., 1917, p. 230. — Quezada, *El nuevo Panamericanismo*, 1917, pp. 250-251. — Rodrigo Octavio, *Le droit international privé dans la législation brésilienne*, 1915, pp. 224 et s. — Root, *The declaration of the rights and duties of nations adopted by the american Institute of international law*, A. J., 1916, p. 212. — Sa Vianna, *De la non existence d'un droit international américain*, 1912. — Stoerk, *Amerikanisches Völkerrecht*, Deutsche Revue, t. XXIII, 2 (1898), pp. 366 à 375.— Verhet, *L'Amérique et le droit international*, 1907. — V. divers travaux présentés sur le sujet au deuxième congrès scientifique pan-américain, 1915-1916, dans *Proceedings of the second Pan-Amerik scientific congress*, t. VII. Comp. *Acte final* dudit congrès, Washington, pp. 110, 111. — Comp. Scelle, *Le pacte de la Société des nations et sa liaison avec le traité de paix*, 1919, pp. 117, 373.

continentale des Etats joue un rôle important dans l'application du droit international. Né en Europe, celui-ci s'est étendu aux autres continents en même temps que la civilisation. Mais, par suite du développement et de l'évolution des divers continents qui ont aujourd'hui élargi la communauté internationale, à côté de principes acceptés par tout le monde civilisé, il en est d'autres qui n'ont pas un caractère universel et qui sont spéciaux à certains continents ou sont envisagés par chacun d'eux d'une façon différente. C'est ainsi que les problèmes concernant la formation territoriale des Etats ou la libre navigation des fleuves ne sont pas réglés d'une manière identique en Europe, en Amérique, en Asie, en Afrique. De même, quantité de questions se présentent dans un continent et non dans les autres : par exemple, Etat neutre en Europe ; délimitation de frontières en Amérique ; esclavage en Afrique ; système de la porte ouverte, régime des capitulations, concessions étrangères en Asie. Ces questions de droit international particulières à chaque continent constituent ce qu'on peut appeler le « droit international continental ». Il y a, de la sorte, à ce point de vue, un *droit international européen, américain, asiatique, africain.*

44[3]. — En réalité, le *droit international africain,* ainsi compris, n'est que le résultat de l'application de la politique des grandes puissances dans le continent de l'Afrique.

44[4]. — Mais il n'en va pas de même du *droit international américain.* L'entrée, presque simultanée, au lendemain de leur indépendance, de tous les Etats du Nouveau Monde dans la communauté des nations, et, d'autre part, une étroite solidarité d'intérêts, créée et fortifiée par l'histoire, la situation géographique et la vie économique du continent américain, ont exercé une influence considérable sur les rapports internationaux et même sur les progrès du droit des gens. Il a été ainsi possible à ces Etats de formuler et de généraliser certains principes juridiques qui recevaient à peine leur application en Europe. Ils ont encore modifié des principes généralement admis ; et, sur certaines matières d'intérêt mondial, ils ont émis des doctrines différentes de celles de l'Europe, plus hardies, singulièrement plus progressives et d'un caractère nettement américain. Ils ont pu aussi s'entendre sur nombre de points à l'égard desquels un accord mondial n'est pas actuellement possible. Enfin, les Etats américains ont eu des problèmes particuliers,

---

En 1912, sur l'initiative de MM. Alvarez et Brown Scott a été fondé un Institut américain de droit international, dont le principal but est l'étude des problèmes spéciaux au continent américain. V. notes confidentielles et opinions de plusieurs publicistes européens à ce sujet, R. D. I. P., t. XIX et XX. — V. aussi *L'Institut américain de droit international : fondation,* 1913.

des situations spéciales, nés de leur condition géographique ou de leur naissance à la vie politique. Tout cet ensemble constitue ce qu'on peut appeler le « droit international américain », que M. Alvarez, dans son ouvrage sur *Le droit international américain,* a été le premier à mettre en lumière.

44⁵. — Toutefois la thèse de cet auteur n'a pas toujours été bien comprise. Quelques-uns (1) ont cru qu'il voulait établir un droit international spécial aux Etats du Nouveau Monde, distinct et même opposé au droit international général. Il n'en est rien : en mettant en relief les idées américaines sur des matières à la fois d'intérêt mondial et d'intérêt exclusivement américain, loin de créer un droit international nouveau, distinct ou contraire au droit existant, M. Alvarez a donné au droit international son complément indispensable, sa véritable physionomie : il s'est efforcé, en somme, de faire une mise au point plus rigoureuse de ce droit.

44⁶. — Le droit international américain, ainsi entendu, ne saurait présenter de difficultés. Cependant deux questions importantes se posent : 1° Par quelles règles doivent être résolues les questions ou situations spéciales au continent américain ? 2° Les Etats de l'Amérique peuvent-ils proclamer des règles de droit international contraires à celles du droit international universel et prétendre obliger tous les Etats de l'Europe à les observer ?

44⁷. — Sur le premier point, l'accord paraît bien établi entre les publicistes américains qui se sont occupés du sujet. Les questions et situations particulières au continent américain doivent être régies tout d'abord par les principes du droit international général ; mais, si cette application n'est pas possible, il y aura lieu d'élargir ces principes, et même d'en formuler de nouveaux, conformément à la volonté expresse ou tacite des Etats du Nouveau Monde. L'Institut américain de droit international a formellement accepté cette manière de voir dans l'article 2, 2° de ses statuts : « L'Institut se propose d'examiner les questions de droit international, en particulier les questions d'ordre américain, et de tenter de les résoudre, soit en conformité des principes généralement acceptés, soit en les étendant et les développant, soit en créant de nouveaux principes adaptés aux besoins spéciaux du continent américain ».

44⁸. — Le deuxième point prête au contraire à controverse. M. Alvarez soutient que les Etats de l'Amérique peuvent proclamer des principes contraires au droit international en vigueur, et ce à l'adresse des Etats de l'Europe, *en vue de maintenir et de défendre leur indépendance et leur autonomie.* C'est ce qu'ils ont fait, d'ailleurs, en énonçant, dès le début de leur émancipation, trois règles, qui ensuite, en 1823, furent contenues dans le message du président

---

(1) V. Sa Vianna, *De la non existence d'un droit international américain,* 1912.

des Etats-Unis Monroe et qui étaient les suivantes : droit acquis à l'indépendance, non colonisation, non intervention sur le continent américain (V. ci-après). Ces règles, en effet, d'après M. Alvarez, ne sont pas une manifestation de la seule politique des Etats-Unis, mais ont été affirmées en maintes occasions par tous les Etats de l'Amérique. Il en est de même de deux autres règles qui constituent des amplifications de la doctrine de Monroe (V. plus loin). Ces règles sont devenues de la sorte des principes juridiques de droit public international américain. Ces principes sont les seuls, contraires au droit international en vigueur, dont jusqu'ici les Etats de l'Amérique aient entendu imposer le respect aux Etats d'Europe. Mais, quant aux autres règles de caractère américain, M. Alvarez déclare que, si elles doivent être appliquées et respectées par tous les pays dans le continent américain, elles ne peuvent pas être imposées en dehors de ce continent. C'est, du reste, la solution admise par les articles 5 et 10 du projet sur les « bases fondamentales du droit international » soumis en 1917 par l'Institut américain de droit international à l'étude des sociétés nationales.

44° — De même que l'*Amérique*, l'*Europe* a aussi ses problèmes spéciaux et ses règles particulières. Telles sont les questions relevant du concert européen, les questions coloniales, etc. En ce sens, à côté d'un *droit public américain*, on peut donc parler d'un *droit public européen*. Ce terme a été à diverses reprises employé au cours du XIX^e^ siècle, sans qu'on ait toutefois pris soin de le définir : c'est ainsi, on l'a vu (n° 42), qu'il figure dans l'article 7 du traité de Paris du 30 mars 1856 et que lord Salisbury s'en est servi dans le discours qu'il prononça, en mars 1897, à la Chambre des lords, à propos de la question de Crète. Mais c'est pendant la grande guerre de 1914-1919 qu'on a le plus invoqué le « droit public européen ». Le gouvernement britannique s'y est référé dans cinq occasions solennelles, en déclarant que c'est pour la défense de ce droit que son pays est entré en guerre : discours du premier ministre Asquith au Guild Hall le 4 septembre 1914, à Edimbourg le 18 septembre et au Guild Hall le 9 novembre de la même année ; messages du roi d'Angleterre au Parlement les 18 septembre 1914 et 27 janvier 1916. Le gouvernement français l'a de même mentionné : le premier ministre, M. Clemenceau, a parlé du « droit public européen » dans la communication qu'il adressa le 24 juin 1919 au premier ministre de Pologne, M. Paderewski, en lui transmettant le pacte que la Pologne devait signer avec les principales puissances alliées et associées (1).

---

(1) M. Alvarez, dans une communication à l'Académie des sciences morales et politiques, publiée dans la *Revue des sciences politiques* du 15 février 1920, et intitulée : *L'organisation internationale d'après le traité de Versailles*,

44[10]. — Il existe également en *Asie*, comme on l'a dit (n° 44[2]), des situations qui sont spéciales à cette partie du monde et qui sont assujetties à des règles particulières. Bien plus, le Japon a, depuis quelques années, émis la prétention de soustraire à la politique impérialiste des autres continents le continent asiatique en proclamant une sorte de doctrine de Monroe. Un certain nombre d'hommes d'Etat et de publicistes de l'Asie soutiennent qu'à l'exemple du droit international américain on doit mettre nettement en relief un droit international asiatique. Le droit international asiatique a été, pour une grande part, comme le droit international africain (n° 44[3]), le résultat de l'application de la politique des grandes puissances dans le continent de l'Asie.

44[11] — L'*Océanie* elle-même, malgré que sa plus grande partie soit dominion anglais, commence à vouloir suivre une politique propre, en conformité des conditions de son continent, et plusieurs de ses hommes d'Etat ont voulu proclamer aussi une espèce de doctrine de Monroe. Le 7 avril 1921, le premier ministre d'Australie, M. Hughes, a déclaré ne pouvoir consentir au renouvellement de l'alliance entre l'Angleterre et le Japon que s'il est apporté au traité anglo-japonais les deux modifications suivantes : 1° il sera établi que l'alliance ne pourra jamais produire ses effets contre les Etats-Unis ; 2° l'alliance ne pourra pas être invoquée contre le principe de *l'Australie à la race blanche.*

44[12] — L'existence de règles particulières à chaque continent, notamment au continent américain, a été, au surplus, reconnue explicitement par les traités de paix qui ont mis fin à la grande guerre. Car le pacte de la Société des Nations, qui sert de préface a ces traités, s'est référé, dans son article 21, aux engagements internationaux qui constituent des « ententes *régionales*, comme la doctrine de Monroe ». C'était nettement déclarer qu'il existe à côté du droit public européen un droit public américain. On reconnaissait ainsi deux choses : politiquement, il doit exister une séparation des continents pour connaître des matières spéciales à chacun d'eux et, juridiquement, il peut y avoir des règles continentales. C'est une reconnaissance semblable qu'à deux reprises les puissances ont encore faite postérieurement à la paix. Dans la réunion des juristes de la Société des Nations, qui s'est tenue à la Haye en juin-juillet 1920 pour rédiger le statut d'une cour de justice internationale, conformément à l'article 14 du pacte, on décida, sans d'ailleurs contrarier l'idée de l'unité et de l'universalité du droit international, de tenir compte, pour la nomination des juges, de la « représentation des principaux systèmes juridi-

---

droit public européen, droit public américain, a indiqué les principes spéciaux et caractéristiques du droit public européen en les comparant avec ceux du droit public américain (tirage à part, pp. 17-19).

ques du monde » (1), et cette décision fut acceptée par l'assemblée de la Société des Nations dans le statut de la cour qu'elle élabora à Genève le 13 décembre 1920 (art. 9). D'autre part, à la conférence internationale sur la liberté des communications et du transit qui s'est réunie à Barcelone en mars-avril 1921, au nom de la Société des Nations, on a franchement consacré les distinctions continentales et régionales en ce qui concerne la réglementation du transit et la navigation des fleuves internationaux.

44 [13]. — IV. — *Règles de caractère régional.* — A côté des règles et de la politique de caractère continental, le droit international contemporain fait une certaine place aux règles et à la politique de caractère régional, qui sont également un résultat des conditions historiques, géographiques et économiques de régions déterminées. Cette tendance a commencé à se dessiner nettement dans les pays scandinaves : c'est ainsi, par exemple, que ces pays se sont réunis et accordés en 1920 pour faire connaître leurs idées particulières en ce qui concerne l'organisation de la cour de justice internationale. Après la grande guerre, une étroite union d'intérêts et de points de vue en matière internationale s'est également manifestée chez certains Etats balkaniques (Roumanie, Pologne, Serbie-Croatie-Slovénie, et dans une certaine mesure Tchéco-Slovaquie), sous le nom de « Petite Entente » : pareille entente a, d'ailleurs, un caractère non seulement politique mais encore juridique. Ce fait, on l'a vu (n° 44 [12]), s'est encore révélé dans la conférence internationale des communications et du transit qui s'est tenue à Barcelone en mars-avril 1921 (V. article 10 du statut sur la liberté du transit adopté par la conférence de Barcelone).

44 [14]. — V. — S'il existe des problèmes et des règles qui appartiennent en propre à tel continent ou à tel groupe d'Etats, il y a aussi des conceptions et des doctrines d'*Ecole,* fruit de l'éducation juridique, de la situation géographique ou du développement des pays qui leur ont donné naissance. — On peut, en matière de droit international, distinguer deux grandes Ecoles, l'*Ecole anglo-américaine* ou *anglo-saxonne* et l'*Ecole continentale* ou *latine,* qui se font du droit des gens une conception différente, chacune d'elles comprenant d'ailleurs diverses Ecoles, séparées les unes des autres par des nuances : la première, l'*Ecole anglaise* et l'*Ecole américaine,* ou plus exactement *nord-américaine ;* la seconde, l'*Ecole française,* l'*Ecole allemande,* l'*Ecole italienne,* l'*Ecole de l'Amérique latine.* Il faut encore signaler une troisième grande Ecole, l'*Ecole pan-américaine,* qui embrasse tous les Etats du Nouveau-Monde : elle est la conséquence de l'existence d'un droit international américain. Peut-être l'avenir verra-t-il se constituer aussi,

---

(1) V. le rapport de M .de Lapradelle, Procès-verbaux, p. 710.

sous l'influence des doctrines chinoises et japonaises, une *Ecole asiatique*. Une différence importante caractérise, au point de vue des théories et de la méthode d'étude du droit international, les Ecoles anglo-américaine et continentale. L'Ecole anglo-américaine s'attache moins aux principes juridiques et aux constructions d'ensemble qu'à l'examen des cas concrets, elle donne une importance particulière à la politique et à la pratique, surtout nationales, à tel point que, dans beaucoup d'Universités des Etats-Unis, on étudie la « politique internationale » beaucoup plus que le « droit international » ; c'est, au contraire, des principes juridiques et des constructions d'ensemble, à l'exclusion de la politique, que se préoccupe l'Ecole continentale. Il y a entre ces Ecoles de nombreuses divergences en ce qui concerne notamment les sources des règles juridiques, la manière de les constater, la valeur à reconnaître aux précédents judiciaires, l'interprétation des règles existantes, les rapports du droit interne et du droit international. L'Ecole nord-américaine et l'Ecole de l'Amérique latine, si elles suivent dans bien des cas les doctrines des autres Ecoles, connaissent des problèmes spéciaux et des doctrines distinctes de ceux professés par les pays de l'Europe (1). C'est à ces distinctions d'Ecoles qu'a fait en particulier allusion le statut de la cour de justice internationale élaboré en 1920 par la réunion des juristes de la Haye et l'assemblée de Genève de la Société des Nations, lorsque, comme on l'a dit (n° 44[12]), il a recommandé de tenir compte, pour la nomination des juges, des « principaux systèmes juridiques du monde ».

44[15]. — En définitive, le droit international ne peut atteindre à la perfection et à l'unité que s'il est d'abord réaliste. Il ne faut pas se laisser obséder, comme ç'a été le cas jusqu'ici, par l'idée que toutes les règles doivent avoir un caractère universel : car cela ne saurait exister que si tous les continents étaient dans la même condition, ce qui n'est pas la réalité. Pour déterminer les règles de caractère universel, il faut commencer par mettre en relief les divers droits continentaux, notamment le droit américain. Dans l'élaboration du droit international universel, une place devra donc être faite à toutes les aspirations continentales, en conciliant les oppositions et les divergences qui peuvent se manifester dans chaque continent afin que les règles puissent être consacrées par l'assentiment unanime ; s'il y a des divergences irréductibles, cel-

---

(1) V. Alvarez, *Le nouveau droit des gens et le projet d'une Ecole internationale de droit international*, R. D. I., 3e série, t. I, p. 153; *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*, 1915, p. 43; *On the new orientation that has become necessary in the study of international law, rapprochement of the anglo-saxon and latin-american schools*, Proceedings of the second pan-american scientific congress Washington, 1915-1916, 1917, p. 732.

les-ci demeureront à l'état d'exception : elles constitueront des règles de caractère continental ou régional. Cette préparation d'un droit international mondial a, en fait, déjà commencé. Les Conférences pan-américaines ont fait apparaître l'existence du droit international américain (n° 814) ; les Conférences de la Haye, dont la deuxième a réuni la presque totalité des Etats de l'univers, ont jeté les premiers fondements d'un droit universel, c'est-à-dire conçu et accepté uniformément par tous les Etats du monde civilisé (n°s 814³ et 814⁴) : quelques-unes des règles de ce droit universel ont néanmoins soulevé des difficultés d'application sur certains continents ; il en fut ainsi notamment pour la convention sur la neutralité maritime en ce qui concerne certains pays de l'Amérique comme le Chili (V. n° 1446⁵).

Ainsi on ne doit pas exagérer la notion de l'universalité des règles du droit international : il ne faut pas croire que ce droit doit être déclaré imparfait, parce que toutes ses règles ne sont pas universelles.

Mais, pour que le droit international se développe et progresse, il convient qu'on procède avec ordre : la codification scientifique doit précéder la codification diplomatique : des codifications continentales doivent précéder la codification mondiale (1).

V. Sources du droit international positif

45 . — Le mot *sources* est employé en un double sens : tantôt il sert à désigner les *modes de formation* du droit, tantôt, et par extension, les *documents* qui fournissent la connaissance des règles juridiques. Cette double acception du mot *sources* a engendré une certaine confusion dans plusieurs des ouvrages consacrés au droit des gens. Des auteurs, parmi les plus remarquables, ont traité à la fois, sans bien les discerner, des modes de formation et des documents. Or les documents dont l'objet est la constatation d'une règle juridique ne peuvent pas être considérés comme des sources du droit au sens propre du mot (2).

§ 1ᵉʳ. — Sources

46. — Prenons le terme *sources* dans son sens propre, comme désignant les modes originaires de formation du droit.

D'après M. Jitta, la source du droit international, c'est la *raison*, en tant qu'elle considère la vie sociale sous son aspect le plus vaste, c'est-à-dire dans le *cadre général de l'humanité* (n° 2¹). Ce n'est

---

(1) V. Paul Fauchille, R. D. I. P., t. XIX, pp. 332-334.

(2) De Holtzendorff, *Introduction*, § 21, p. 80, signale cette confusion. — V. Alvarez, *La codification du droit international*, 1912, pp. 137 et s.

pas toutefois qu'il entende substituer absolument aux lois écrites et aux coutumes établies les « principes de l'ordre raisonnable de la vie en commun », les « principes sociaux fondés en raison » : « Je n'accorde, dit-il, aux principes fondés en raison qu'une autorité tout à fait subordonnée au droit positif coutumier ou codifié, mais je soutiens que les principes ont non seulement une autorité subsidiaire et une influence notable sur l'interprétation du droit positif, mais qu'ils sont la pierre de touche de ce droit et que, de plus, ils indiquent la directive et le but final de son évolution » (1).

Pour plusieurs auteurs, de Holtzendorff entre autres, la source primordiale du droit international serait le *consentement* des Etats, la *reconnaissance*, le *communis consensus*, la *conscience juridique concordante* (2).

Doctrine inacceptable. C'est confondre l'idée de *source* et l'idée de *fondement*. La reconnaissance internationale est la condition *sine qua non*, l'élément essentiel du caractère positif des règles du droit international. Ce droit ne peut exister et n'avoir de valeur que si les Etats reconnaissent qu'ils sont membres d'une société juridiquement réglée et que seules sont obligatoires les règles nécessaires à l'existence et à la conservation de cette société (V. ci-dessus, n° 12). La reconnaissance réciproque des Etats est donc la manifestation de la volonté de faire partie de la communauté des Etats et elle se rattache ainsi au fondement même du droit international public ; mais elle n'est pas, ne saurait être un *mode spécial* de formation du droit à placer à côté de la coutume et des traités. Tout au contraire, la coutume et les traités la présupposent et s'appuient sur elle.

Les sources du droit international positif sont : la coutume et les traités.

Une troisième source existe depuis que le pacte du 28 avril 1919, inséré dans les traités de paix qui ont mis fin à la grande guerre de 1914-1919, a institué la Société des Nations (n° 146[3]). Cette troisième source est : les résolutions du Conseil et de l'Assemblée de la Société des Nations.

47. — A. — Coutume (3). — La coutume est la source la plus considérable et la plus abondante. Elle a donné naissance aux règles les plus stables : elle a créé la partie la plus importante du droit positif en résolvant les grandes questions internationales, les ques-

---

(1) Jitta, *La rénovation du droit international sur la base d'une communauté juridique du genre humain*, 1919.

(2) De Holtzendorff, *Introduction*, § 24, pp. 86 et s.

(3) V. Cavaglieri, *La consuetudine giuridica internazionale*, 1907. — Miceli, *La forza obligatoria della consuetudine*, 1899. — Raneletti, *La consuetudine come fonte del diritto pubblico interno*, 1913. — Comp. Jitta, *op. cit.*, pp. 26 et 27.

tions d'intérêt général. Le droit des gens maritime, le droit international en temps de guerre, les règles concernant les agents diplomatiques, et bien d'autres encore, sont des émanations de la coutume.

Beaucoup d'auteurs considèrent comme synonymes la *coutume* et l'*usage*. Ainsi font par exemple Hall, Nys et Rivier. D'autres, au contraire, comme Klüber et Oppenheim, prennent grand soin de distinguer l'usage de la coutume. Pour eux, il y a coutume lorsque des actes sont répétés d'une manière continue dans la conviction qu'ils sont d'accord avec le droit ou obligatoires ; à défaut d'une pareille conviction, la répétition d'un même acte ne constitue qu'un usage. Mais un usage peut se transformer en coutume : il en sera ainsi quand une ligne de conduite fréquemment suivie par des Etats peut être considérée comme constitutive d'une règle légale ou obligatoire : ce qui est essentiellement une question de fait (1).

Comment s'établit la coutume ? Comme se sont établies toutes les coutumes : par la répétition d'actes semblables. Une relation internationale s'étant produite, les Etats intéressés l'ont traitée d'une certaine façon. La même relation s'étant reproduite à plusieurs reprises, entre les mêmes ou entre d'autres Etats, le même traitement lui a été appliqué. — Cette répétition d'actes semblables démontre que la conduite suivie répond aux exigences de la situation. Pourquoi ne serait-elle pas aussi la conduite de l'avenir pour les hypothèses futures ?

La *réciprocité* est nécessaire pour créer une règle coutumière. L'histoire doit révéler une habitude commune dans les relations entre Etats. La répétition unilatérale d'actes émanant d'un seul et même Etat ne peut créer une règle obligatoire, même pour l'Etat auteur de ces actes. Sa conduite passée ne le lie pas pour l'avenir, tant que les autres Etats n'ont pas, par une conduite semblable à la sienne, donné leur adhésion à sa manière de procéder. — La coutume implique un engagement sous-entendu, une convention tacite inspirant les actes réciproques et affirmée par cette réciprocité même. Elle puise sa force obligatoire dans l'adhésion même des Etats qui l'ont observée (2).

D'après M. Jitta, les actes des simples particuliers peuvent, comme ceux des dignitaires qui représentent les Etats, donner lieu à une coutume d'une portée internationale (3).

---

(1) V. Hall, *International law*, 7e édit., Introduction et § 139, pp. 5 et 446. — Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, § 3. — Nys, *Le droit international*, 2e édit., t. I, pp. 157 et s. — Oppenheim, *International law*, 2e édit. § 17. — Rivier, *Principes du droit des gens*, t. I, p. 35.

(2) V. Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, édit., 1831, t. I, § 3 et notes *f* et *g*. — G.-F. de Martens, *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, édit. Guillaumin, §§ 46 et 66, t. I, pp. 154 et 191.

(3) Jitta, *op. cit.*, p. 26.

47[1]. — La coutume, dit M. Jitta (1), peut être générale ou locale : elle est, dans un Etat, une source de droit international lorsqu'elle a pour but de régir la vie sociale internationale.

48. — Lorsque l'ensemble des Etats civilisés a adopté une règle coutumière déterminée, ne peut-on invoquer cette règle qu'à l'égard d'un Etat ayant participé aux actes qui l'ont constituée ? Cette participation est-elle indispensable ? Bien que, dans le passé, cet Etat n'ait point concouru par ses actes antérieurs à l'établissement de la coutume, nul doute ne saurait exister s'il a reconnu l'existence de la règle dans un traité qui la confirme ou la sous-entend, ou dans une loi nationale précisément destinée à en assurer l'application dans le territoire soumis à sa souveraineté. — Mais on doit aller plus loin. En dehors de toute accession formelle de sa part, un Etat est tenu d'observer toute règle gouvernant la communauté internationale. Il est lié par tous les principes dont la pratique commune a établi la nécessité ou l'utilité. Tout Etat entrant dans la société de fait des autres Etats adhère au système général que les Etats associés ont jugé indispensable au maintien de leur coexistence régulière. Cette loi commune, il est tenu de l'adopter et de la respecter. Lorsqu'il la méconnaît ou la viole au préjudice de l'un de ses associés, il lèse non seulement le droit de cet associé, mais le droit de tous les autres en heurtant la règle par eux jugée nécessaire à l'organisation régulière de leur communauté. Ne faut-il pas, par exemple, même sans consentement explicite, déclarer tenu de respecter les règles coutumières relatives au droit international maritime tel Etat civilisé qui, autrefois intérieur et n'ayant jamais eu d'accès à la mer, deviendrait par suite d'une extension territoriale un Etat maritime (2) ? La déclaration navale de Londres du 26 février 1909 semble bien considérer qu'une règle vaut comme règle coutumière quoiqu'elle n'ait pas été acceptée par *tous* les Etats, car, dans son préambule, elle donne effet aux « principes *généralement* reconnus du droit international ». — Pour certains publicistes italiens et allemands (3), la sphère d'application des règles juridiques internationales doit au contraire se limiter au nombre des Etats qui les ont respectivement reconnues.

49. — Néanmoins la coutume peut être reniée par un Etat déclarant ne plus vouloir l'observer. Mais il s'expose à des représailles, à la guerre peut-être. Jusqu'à semblable déclaration, l'observation constante de la coutume fait naître au profit de chacun des Etats

---

(1) Jitta, *op.* et *loc. cit.*

(2) De Holtzendorff, *Introduction*, § 24, p. 87.

(3) Cavaglieri. *La conception positive de la société internationale*, R. D. I. P., t. XVIII, pp. 263-276. — Triepel, *Völkerrecht und Landrecht*, p. 83 (édit. française par Brunet, 1920). — Comp. Alvarez, *La codification du droit international*, pp. 51-52 et 144.

la présomption que les autres n'entendent point s'écarter des principes de conduite jusque-là constamment suivis. Par exemple, l'Etat, qui consent à laisser pénétrer dans ses eaux territoriales et ses ports ou rades un navire de guerre étranger, renonce implicitement à toute juridiction à l'égard des officiers et de l'équipage de ce navire.

50. — Source de règles juridiques, la coutume peut, par action inverse, amener la disparition des règles antérieurement établies, soit par désuétude pure et simple, soit par l'admission d'un principe nouveau opposé au précepte ancien.

50¹. — Le droit coutumier offre l'incontestable avantage d'être susceptible de progrès continu, de favoriser l'extension graduelle des règles juridiques en corrélation avec l'apparition de nouvelles relations et de nouveaux besoins. — La coutume présente toutefois un double inconvénient : 1° Elle manque de précision et de certitude. 2° Par le moyen de la coutume le développement du droit n'avance que très lentement, souvent trop lentement pour pouvoir satisfaire aux besoins et aux intérêts du moment : très fréquemment de nouveaux intérêts se manifestent et de nouvelles inventions surgissent en face desquels le droit coutumier est insuffisant.

51. — Les usages internationaux se sont établis parce qu'ils ont paru (quelquefois à tort) conformes aux idées de justice, d'égalité et d'indépendance. — Des forces diverses concourent à faciliter l'éclosion ou à favoriser la consolidation des règles coutumières. L'autorité des publicistes et des jurisconsultes, la clairvoyance des hommes d'Etat, l'habileté des diplomates, les décisions des tribunaux en matière internationale (tribunaux d'arbitrage, cours de prises), les traités eux-mêmes ont participé à la formation de la coutume internationale : la coutume peut être confirmée, fixée ou abolie par des traités (1).

51¹. — Dans un arrêt du 8 janvier 1900, la Cour suprême des Etats-Unis, pour déclarer exempts de capture les bateaux de pêche espagnols *Paquete-Habana* et *Lola* saisis pendant la guerre-hispano-américaine par des croiseurs des Etats-Unis, s'est expressément référée à la coutume : « Lorsque, a-t-elle dit, il n'y a ni traité, ni acte du pouvoir législatif ou exécutif, ni précédent de jurisprudence, il faut se reporter aux coutumes et usages des autres nations civilisées, et, comme preuve de ces usages, il faut se reporter aux ouvrages des

---

(1) En déclarant dans son préambule qu'il importe d'observer rigoureusement les *prescriptions* (*understandings*) du droit international reconnues désormais comme règle de conduite effective des gouvernements, le pacte de la Société des Nations inscrit dans les traités de paix de 1919-1920 qui ont mis fin à la guerre mondiale a-t-il entendu comprendre la coutume dans le mot « prescriptions » et ainsi la considérer comme une source du droit international ? V. à cet égard Marshall Brown, A. J. 1919, p. 738.

jurisconsultes et commentateurs. Or, à l'heure actuelle, par l'effet du consentement général des nations civilisées du monde, et indépendamment de tout traité formel ou autre acte public, c'est une règle établie du droit international, fondée sur des considérations d'humanité, que les bateaux de pêche côtiers sont exempts de capture comme prises de guerre » (1).

51². — Il a été jugé par la Haute-Cour des prises chinoise, le 26 octobre 1918, dans l'affaire du navire allemand *Albenga,* qu' « en matière de relations internationales il n'est pas besoin de se référer à la coutume chaque fois que des conventions expresses s'appliquent à la matière ».

51³. — L'Institut américain de droit international, dans son projet sur les bases fondamentales du droit international, proposé dans sa session de la Havane des 22-27 janvier 1917, admet que les règles internationales peuvent dériver de la coutume universelle ou de la coutume continentale, mais il exige que la coutume soit généralement suivie et qu'elle soit reconnue comme obligatoire par l'opinion publique mondiale ou du continent intéressé : elle doit être établie de préférence d'après les usages les plus récents des Etats (art. 6 et 13) (2).

52. — B. — Traités (3). — Les traités n'occupent qu'une place secondaire parmi les sources du droit international public. Distinguons les traités *spéciaux* et les traités *généraux* ou *collectifs*.

Les traités *spéciaux* sont des conventions conclues par un nombre limité d'Etats, en vue de leurs intérêts particuliers. Ils ne lient assurément que les contractants. — Pour les Etats tiers, ces traités ne sont que la simple constatation de l'accord intervenu entre les Etats signataires. Mais, comme dans le droit privé, les tiers sont tenus de ne point porter atteinte à ces conventions. Les traités qui délimitent les territoires respectifs des contractants, les traités d'alliance qui créèrent le Zollverein, ceux qui ont établi l'Union Américaine ou l'Empire d'Allemagne, etc., etc., s'imposent au respect des autres Etats.

Les traités spéciaux ne sauraient être, par eux seuls, créateurs de règles de droit. Ils jouent néanmoins un certain rôle dans la formation du droit international. Lorsque plusieurs traités, conclus à

---

(1) V. Fromageot. *La jurisprudence de la Cour suprême des Etats-Unis en matière de prises pendant la guerre hispano-américaine,* 1901, p. 29. — V. aussi Cobbett, *Cases and opinions on international law,* 1906, t. I, pp. 7-8.

(2) V. *Résolutions et projets de l'Institut américain de droit international,* Session de la Havane, 1917, p. 70.

(3) V. Bergbohm, *Staatsverträge und Gesetze als quellen des Völkerrechts,* 1877. — Maxey, *Treaties as a source of international law,* 1906, et Albany law Journal, 1906, p. 88. — Wright, *Conflicts between international and treaties,* A. J., 1917, p. 566.

différentes époques ou à une même époque, entre des Etats civilisés, reproduisent d'identiques stipulations, le principe que révèlent ces stipulations conformes a la valeur d'une règle juridique. — Les traités particuliers relatifs aux droits des consuls, à l'extradition des malfaiteurs, à la protection de la propriété littéraire, artistique ou industrielle, etc., offrent des exemples de cette reproduction de clauses identiques. — Mais il faut se garder d'errer sur le caractère d'une semblable règle. Elle n'est pas *conventionnelle :* elle est *coutumière :* elle doit sa naissance, non à chacun des traités isolément considéré, mais à la répétition d'une clause identique dans tous les traités. Ceux-ci ne sont que les matériaux constitutifs de l'usage.

53. — Les traités *généraux* ou *collectifs* peuvent concourir plus directement à la formation du droit international. Conclus entre des Etats dont le nombre n'est pas limité par l'objet même du traité, ils ont pour but l'établissement de règles nouvelles applicables à certains rapports internationaux. — Les Etats consentent, dans l'intérêt général de la communauté, à se soumettre à l'empire d'un principe nouveau, jugé nécessaire à une meilleure organisation de leurs relations (1).

Les traités généraux et collectifs ont un double objet. Les uns s'occupent de réglementer, pour les simplifier et les unifier, certains services publics qui se retrouvent identiques chez tous les peuples civilisés : tel est en général le caractère des Unions entre Etats (Union postale, Union télégraphique, Union pour le transport des marchandises par chemins de fer, etc.). Les autres sont signés dans le but de réglementer les droits de la personne ou la conduite des Etats : ainsi les conventions de la Haye en matière de droit international privé de 1896, 1902 et 1905 et les conventions de la Paix de la Haye de 1899 et de 1907, notamment sur le droit de la guerre.

Ces traités ont quelque ressemblance avec les lois. Ils en diffèrent en ceci que la loi, émanant d'une autorité supérieure, s'impose et s'applique à tous les citoyens d'un pays, tandis que les traités, même collectifs, ne lient que les Etats signataires. Il n'y a au-dessus des nations ni pouvoir législatif, ni pouvoir tutélaire chargé de conclure des traités au nom des Etats non présents à un congrès. Les Etats qui n'ont pas concouru à l'élaboration d'un traité échappent à ses prescriptions : mais ils peuvent accéder ultérieurement à la règle formulée. Cette accession est presque toujours désirée par les Etats signataires. — En fait, ces traités collectifs sont élaborés et adoptés par un grand nombre d'Etats, par les Etats les plus puissants. L'accession des autres est souvent commandée par

---

(1) Bluntschli, *op. cit.*, Introduction, p. 5.

une politique bien entendue. Néanmoins la liberté de chacun est entière, comme l'ont manifesté le refus de l'Espagne et celui des Etats-Unis d'adhérer à la déclaration de Paris du 16 avril 1856 sur l'abolition de la course, malgré l'accession de tous les Etats civilisés.

54. — Les traités collectifs peuvent, soit tirer une conséquence nouvelle d'un principe déjà admis par le droit coutumier, soit devancer l'établissement d'une coutume trop lente à s'asseoir et formuler des règles déjà admises par la pratique de quelques Etats, mais non encore imposées à tous, faute d'un usage suffisamment général et constant, soit poser un principe absolument nouveau, soit abroger une précédente règle. Ces deux derniers cas présentent quelques dangers. Si la nécessité de la nouvelle règle n'est pas impérieuse, si l'abus à réformer n'est pas irritant, le traité se heurtera souvent à de formelles et résistantes oppositions (1).

54¹. — M. Pillet estime que, tout au moins pour le droit de la guerre, les usages sont une source de droit de beaucoup préférable aux traités (2). Dès lors qu'en cette matière, et aussi en dehors d'elle, les traités ne sont pas toujours respectés par les Etats, on peut cependant se demander si les coutumes et les usages, qui sont nécessairement moins précis et où l'œuvre de la volonté est moins nette, ne le seraient pas encore moins.

Les traités, en cristallisant en quelque sorte les règles du droit international, n'ont-ils pas en réalité comme inconvénient d'arrêter les progrès de celui-ci, d'entraver le développement de la coutume ? Cela est vrai dans une certaine mesure ; il ne faut pas toutefois exagérer : le désavantage que les traités offrent à ce point de vue trouve son remède dans les revisions périodiques du code et dans son élargissement comme dans son amélioration au moyen d'amendements conformes aux besoins de l'avenir. — Un inconvénient de la codification par rapport à la coutume est qu'elle crée dans les cours de justice et chez les auteurs une tendance à donner du droit une interprétation qui s'attache plus à la lettre et aux termes du droit qu'à son esprit et à ses principes (3).

54². — Un traité qui, n'ayant pas été ratifié, ne peut pas constituer, comme tel, une source du droit international peut-il néanmoins être invoqué, à cet égard, à titre de coutume, s'il était simplement une déclaration interprétative de la coutume ? La question s'est posée pendant la guerre italo-turque de 1911 à propos de la décla-

---

(1) V. Wright, *Conflicts between international law and treaties*, A. J., 1917, p. 566.

(2) Pillet, *La guerre actuelle et le droit des gens*, R. D. I. P., t. XXIII, pp. 17 et s. ; *Les conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907*, 1918, pp. 71 et s., 97 et s.

(3) Comp. Oppenheim, *op. cit.*, t. I, § 34.

ration navale de Londres du 26 février 1909, et elle a été résolue affirmativement par les tribunaux de prises italiens (affaire *Aghios Georghios*, 12 mars-13 mai 1912). Ce qu'il faut dire, c'est que, quand un acte conventionnel n'a point fait autre chose que de consacrer une coutume préexistante, si cet acte n'a pas été ratifié, c'est alors la coutume qu'il faut invoquer, mais non pas l'acte conventionnel lui-même qui ne saurait avoir une valeur propre et indépendante (1). — D'après l'article 7 du projet de l'Institut américain de droit international de 1917, « les traités ou autres actes internationaux conclus par un certain nombre d'Etats peuvent devenir obligatoires pour tous les Etats du monde ou pour tous les Etats d'un continent, s'il est établi que la règle ou les règles y posées ont acquis par la suite le caractère d'une règle coutumière, universelle ou continentale ; ce caractère acquis, la règle ne peut plus être changée par la seule volonté des Etats qui ont signé les traités ».

54[8]. — C. — Résolutions du Conseil et de l'Assemblée de la Société des Nations (2). — La Société des Nations, créée par le pacte du 28 avril 1919, constitue une personne juridique, investie d'une autorité juridique propre, distincte de celle des gouvernements qui en font partie. Ses organes, qui sont le Conseil et l'Assemblée, peuvent voter des résolutions susceptibles de produire des effets juridiques par elles-mêmes, sans avoir besoin d'être ratifiées par les gouvernements des membres de la Société : c'est ce qui les différencie des congrès et des conférences, dont les décisions pour devenir obligatoires à titre de conventions doivent être ratifiées. Les résolutions de la Société des Nations sont des actes juridiques créateurs d'obligations internationales : elles constituent ainsi une source particulière du droit international positif. C'est ce qui ressort des dispositions mêmes du pacte du 28 avril 1919. Il est, toutefois, certaines matières où, exceptionnellement, la Société n'a pas d'autre rôle que de provoquer la conclusion d'accords entre ses membres comme pourrait le faire un congrès ou une conférence (art. 23 du pacte).

2. — Documents

55. — Faut-il ranger, parmi les sources du droit international positif, les lois nationales et particulières des Etats, les décisions des tribunaux ?

L'affirmative est adoptée par un très grand nombre d'auteurs et

---

(1) V. Coquet, R. D. I. P., t. XXI, pp. 111 et s.

(2) V. Rougier, *La première Assemblée de la Société des Nations*, n° 48, R. D. I. P., 2[e] série, t. III, p. 286. — Comp. *ibid.*, n° 2. — V. aussi Larnaude, *La Société des Nations*, 1920, pp. 15 et s.

des plus autorisés, tels que de Holtzendorff, Pradier-Fodéré, Louis Renault, Pasquale Fiore, etc. — Cette opinion doit être néanmoins rejetée. Ces auteurs se sont laissé influencer par les rapports inévitables qui existent entre le droit international public et le droit public ou privé de chaque Etat. Mais ces rapports sont insuffisants pour faire des lois nationales ou des décisions judiciaires un mode de formation du droit international.

56. — A. — Loi nationale. — Une loi nationale ne peut commander hors du territoire de l'Etat qui l'a promulguée. L'égalité, qui est l'un des attributs fondamentaux des Etats, s'oppose à ce que l'un d'eux puisse édicter des règles, formuler des injonctions obligatoires pour les autres. — Quand Louis XIV publia la fameuse ordonnance de la marine d'août 1681, personne ne put supposer qu'il avait la prétention de donner des lois à l'Europe, bien que les principes de droit maritime rassemblés et mis en ordre dans cette ordonnance aient été, pour la majeure partie, adoptés par la jurisprudence des autres Etats.

Les différentes branches de la législation d'un pays offrent bien des règles qui intéressent le droit international, qui s'y réfèrent et s'y rapportent ; mais ces règles ne concourent pas à composer le droit obligatoire pour les Etats. Elles ont généralement pour but l'accomplissement des obligations internationales imposées à l'Etat par la coutume ou par les traités. Elles procurent une plus complète observation des règles existantes. Chaque Etat répond, vis-à-vis des autres membres de la société internationale, des violations du droit international commises par les personnes soumises à son autorité. Pour contraindre ces individus au respect des règles internationales, l'Etat a recours à la promulgation d'une loi impérative qui oblige ses sujets, mais qui n'astreint que ses sujets et les étrangers résidant sur son territoire. — Ainsi voit-on les législations particulières, celles par exemple de l'Angleterre, de l'Allemagne, des Etats-Unis, de l'Italie, garantir les immunités et les prérogatives des agents diplomatiques, prescrire des mesures sur le respect de la neutralité, formuler des instructions sur la conduite des armées en campagne, etc., etc. (1).

Mais ces prescriptions législatives ne sont que des documents importants pour faciliter la connaissance des règles internationales, des documents précieux pour établir à l'encontre d'un Etat l'existence d'un principe par lui contesté : la preuve sera suffisante, si sa propre loi renferme la confirmation expresse ou implicite de ce principe. Nul argument ne saurait être plus décisif.

---

(1) V. Instructions de 1863 pour les armées en campagne des Etats-Unis. — Règlement italien du 26 novembre 1882. — Code de la marine marchande d'Italie, etc.

Pasquale Fiore et d'autres auteurs veulent que l'accord de plusieurs législations sur un point de droit international suffise pour faire attribuer à ces lois la valeur de règles de droit commun international (1). — Ne nous y trompons pas. Si des lois semblables ont été promulguées, sur le même objet, par la majorité des Etats, la règle afférente au droit international, contenue et inscrite dans ces lois, ne leur devra qu'une origine apparente. L'origine réelle se trouvera encore dans la *coutume,* dans l'usage affirmé par la répétition de la même disposition. Les lois nationales ne serviront que d'éléments de preuve à l'effet d'établir, de démontrer l'existence de la coutume, véritable source de la règle internationale (2).

Des traités et des conventions peuvent dans certains cas être invoqués à titre de lois nationales, alors qu'ils ne sauraient être une source du droit international comme dispositions de droit conventionnel. Il en est ainsi lorsque des traités et des conventions n'ont pas été ratifiés par un Etat et que celui-ci, par un acte de sa législation intérieure, a cependant déclaré vouloir en appliquer les stipulations. C'est notamment ce qui s'est produit pour la déclaration navale de Londres du 26 février 1909, tant pendant la guerre italo-turque de 1911 que pendant la guerre mondiale de 1914-1919 : les puissances qui n'avaient pas ratifié cette déclaration ont, par des actes de leur droit interne, donné à celle-ci force exécutoire. Leurs tribunaux de prises ont donc pu très régulièrement l'invoquer en qualité de loi nationale (3).

56[1]. — En cas d'opposition entre une disposition du droit interne et une disposition du droit international, c'est la dernière qui doit dominer : sa force juridique est supérieure à celle de la première. C'est ainsi, par exemple, que l'article 61 de la Constitution allemande du 11 août 1919, relatif à la représentation de l'Autriche au Reichsrat allemand, étant contraire à l'article 80 du traité de paix de Versailles du 28 juin 1919 entre l'Allemagne et les puissances alliées et associées, concernant l'indépendance de l'Autriche, l'Allemagne déclara le 22 septembre 1919, dans un acte diplomatique formel, que l'alinéa 2 de l'article 61 de la Constitution était nul. — Ce qui est vrai pour le cas d'une contradiction entre une convention internationale et la loi interne d'une des parties

---

(1) Pasquale Fiore, *Droit international codifié,* Introduction, ch. II, § 1er

(2) V. Diena, *Considerazioni critiche sul concetto del asoluta e completa separazione fra il diritto internazionale e l'interno,* 1913. — Strazzalla, *I limiti del diritto internazionale al diritto interno degli Stati,* 1914. — Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht,* 1899, trad. française par Brunet, 1920. — Comp. Prudhomme, *La loi territoriale et les traités diplomatiques devant les juridictions des Etats contractants,* 1918. — Wright, *Enforcement of international law through municipal law in the United States,* 1916.

(3) V. pour la guerre italo-turque, Coquet, R. D. I. P., t. XXI, pp. 109 et s., 114 et s.

à la convention l'est également en cas d'opposition entre le droit édicté par un organe de la Société des Nations, en vertu du pacte du 28 avril 1919, et le droit autonome émanant d'un Etat, membre de la Société : le droit de la Société des Nations doit prévaloir, s'il y a opposition entre certaines de ses clauses et celles du droit national d'un Etat-membre (1).

56². — Aux Etats-Unis, ainsi que cela résulte de leur Constitution et des décisions de la Cour suprême, le droit international est considéré comme une partie de la législation nationale (2). C'est également la conception qui prévaut en Angleterre (3) et dans un grand nombre d'Etats de l'Amérique latine (4). Dès lors, dans ces pays, l'application en est faite à ce titre par les autorités internes et celles-ci peuvent l'interpréter. — Dans les autres Etats, la place que le droit international occupe par rapport à la législation nationale est au contraire mal définie (5). Comment, dans ces Etats, résoudre la question des rapports judiciaires entre le droit international et le droit interne ? Quelques auteurs, partant de l'idée que par leur nature et leur but les deux droits sont absolument différents, soutiennent que le pouvoir judiciaire n'a à appliquer le droit international que quand la loi nationale s'y réfère expressément : la loi internationale se transforme alors en loi nationale. Pour d'autres, il n'y a pas séparation absolue entre les deux droits ; néanmoins ils estiment également que les juges ne peuvent appliquer la loi internationale qu'en cas de référence expresse de la loi nationale : seule-

---

(1) V. Van Eysinga, *Le droit de la Société des Nations et les Constitutions nationales*, R. D. I., 3ᵐᵉ série, t. I, pp. 143 et s. — Comp. Triepel, *op. cit.*

(2) V. en ce sens, communication de Jefferson, secrétaire d'Etat des Etats-Unis, à M. Genêt, ministre de France, en 1793, Moore, *Digest of international law*, t. I, p. 10. — Déclaration de Hamilton en 1795, Moore, *op. cit.*, t. I, pp. 10-12. — Brown Scott, *Cases on international law*, 1906, Préface. — Cas Talbot c. Seemann, 1801 ; cas du *Néréide*, 1815 ; cas du *Paquete Habana*, 1899, Brown Scott, *op. cit.*, pp. 19-22. — V. aussi d'autres cas dans Moore, *op. cit.*, t. I, p. 10. — Comp. Constitution des Etats-Unis, art. VI, § 2.

(3) V. conf. cas Barbuit, 1737 ; cas Bath, 1764 ; cas Chilton, 1767 ; cas Huntingfield, 1805 ; cas Becker, 1814 ; cas Oxholm, 1817 ; cas Keyn, 1876. — V. Holland, *Studies in international law*, chap. X. — Westlake, *Is international law a part of the law of England?* Law Quarterly Review, 1906. — Comp. Brown Scott, *op. cit.*, pp. 6-9 et s., 190. — V. aussi A. J., 1907, pp. 217-235.

(4) V. art. 106, Constitution de la République Dominicaine ; art. 125, Constitution du Vénézuela ; Constitution de la Colombie de 1863. — V. implicitement Constitution de l'Argentine, art. 31, 100, 101 ; du Brésil, art. 59, 60, 61 ; du Chili, art. 73 ; du Honduras, art. 107 ; de l'Uruguay, art. 96.

(5) Alvarez, *Le droit international de l'avenir*, 1916, p. 128 ; ***Rapports entre le droit national et le droit international***, Proceedings of the second pan-american scientific congress, Washington, 1915-1916, 1917, pp. 18 et s.

ment, d'après eux, il y a, en ce cas, non pas transformation de la loi internationale qui garde son caractère, mais seulement réception, complément de la loi nationale (1). M. Alvarez (2) fait une distinction entre les règles internationales de caractère contractuel et les autres : 1° Les règles internationales de caractère contractuel, c'est-à-dire celles consignées dans les traités, sont de véritables lois qui obligent l'Etat, non seulement dans ses rapports extérieurs, mais encore dans sa conduite intérieure, au même titre qu'une loi nationale ; les juges doivent donc les appliquer comme les lois nationales (3). De ce que les traités sont loi nationale, il suit que, si un traité contient des dispositions contraîres à une loi interne antérieure, celle-ci doit être considérée comme abrogée par ce traité, et les tribunaux doivent appliquer celui-ci et non la loi interne. 2° En ce qui concerne l'application par les autorités judiciaires des règles du droit international non conventionnelles, M. Alvarez envisage divers cas : *a*) Cas où la matière relève exclusivement du droit international. Dans ce cas, le juge peut appliquer le droit international. *b*) La matière relève des deux droits à la fois sans que l'un se réfère à l'autre. Ici encore, application possible du droit international par le juge. *c*) La matière relève des deux droits à la fois, l'un se référant à l'autre. On applique suivant la référence le droit interne ou le droit international : appliqué par le juge, celui-ci ne devient pas une loi nationale, mais conserve son caractère propre. *d*) Cas où le droit interne édicte des dispositions contraires au droit international. Au cas d'opposition absolue entre une loi interne et une règle de droit international conventionnelle (traité), antérieure à la loi, les juges doivent s'en tenir à la loi nationale (4). Si la loi est contraire non à un traité, mais à une règle de droit international, les autorités judiciaires doivent aussi appliquer la loi nationale, sans s'occuper d'examiner si elle est contraire au droit international. Mais, dans les deux cas, l'Etat dont les juges dépendent, n'ayant pas le pouvoir de contrecarrer le droit international en édictant des dispositions qui lui soient contraires, est responsable vis-à-vis des

---

(1) V. Anzilotti, *Il diritto internazionale nei giudizi interne*, 1905, chap. II. — Diena, R. D. I. P., t. XVI, p. 65 et *Considerazioni critiche sul concetto dell' assoluta e completa separazione fra il diritto internazionale e l'interno*, Rivista di diritto pubblico, juillet-août 1913. — Donati, *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, 1906, t. I, p. 334. — Triepel, *op. cit.*, pp. 117 et s. — Comp. Oppenheim, *International law*, t. I, §§ 21-22.

(2) Alvarez, *Rapports, etc., loc. cit.*, pp. 21 et s.

(3) Comp. Cass. française, 22 décembre 1913, Sirey, *Rec. pér.*, 1914, 1, 233. — V. toutefois Douai, 3 juin 1885, J. I. P., 1887, p. 606. — Anzilotti, *op cit.*, pp. 104-108 et 260-263 et s.

(4) V. conf. Cour suprême des Etats-Unis, Witney c. Robertson, Brown Scott, *op. cit.*, p. 422.

étrangers de l'application de la loi nationale par ses tribunaux (1). — Le projet sur les bases fondamentales du droit international que l'Institut américain de droit international a dans sa deuxième session de la Havane de janvier 1917, soumis aux Sociétés nationales de l'Amérique, déclare dans son article 3 : « Le droit international fait partie de la législation nationale de chaque Etat » (2) Le même Institut, dans sa première session de Washington en 1916, avait voté une déclaration sur les droits et devoirs des nations, dont l'article VI porte : « Le droit international est, tout à la fois, national et international, national au sens qu'il est la loi du pays et s'applique comme tel à la décision des questions qui mettent en jeu ses principes, international dans le sens qu'il est la loi de la Société des nations et, comme tel, s'applique à toutes questions entre les membres de la société des nations qui mettent en jeu ses principes » (3).

57. — B. — JURISPRUDENCE. — Des remarques semblables à celles que nous avons faites au sujet de la loi nationale s'appliquent à la jurisprudence, aux décisions judiciaires, même aux sentences prononcées par des tribunaux spéciaux, institués pour juger des difficultés relatives au droit international, comme les tribunaux de prises maritimes. — Le juge ne crée pas la loi : il l'applique. Sa sentence la présuppose, mais ne l'engendre point. Dans le droit international, pas plus qu'ailleurs, les décisions des tribunaux ne peuvent, directement et par elles seules, créer des règles juridiques. On doit néanmoins les consulter avec soin, car ces décisions font connaître le sens et la portée d'un précepte, déterminent son ordinaire interprétation. Leur étude offre un précieux secours au publiciste, au diplomate, à l'homme d'Etat.

Pour chaque nation, les sentences de ses juges ont naturellement une grande autorité. C'est avec réserve qu'il faut accepter les décisions judiciaires trop souvent édictées par l'excès de sentiments patriotiques sous l'empire d'influences plus intéressées que justes. — En Angleterre et aux Etats-Unis, une décision judiciaire est con-

---

(1) V. en ce sens le cas de l'*Alabama*, entre les Etats-Unis et l'Angleterre en 1871. V. encore cas intéressant l'Espagne en 1894 ; cas entre les Etats-Unis et la Russie, à propos du détroit de Behring, tranché par convention du 17 avril 1824 ; cas de 1886 entre le Salvador, les Etats-Unis et l'Angleterre ; cas de 1888 entre l'Equateur et les Etats-Unis ; cas de 1894 entre le Brésil, l'Allemagne et l'Angleterre. V. ces cas dans Moore, *op. cit.*, t. I, pp. 4-6, 462, 890 et t. VI, pp. 267-310, 412, 1017. — Comp. discussion à l'Institut de droit international à la session de Neuchâtel en 1900, Annuaire de l'Institut, t. XVIII, pp. 251-252. — V. article 3 de la convention relative aux droits des étrangers signée à la deuxième conférence pan-américaine de Mexico, en 1901.

(2) R.D.I.P., t. XXV, p. 229.

(3) V. R. D. I. P., t. XXIV, p. 309.

sidérée comme une preuve évidente de la juste application de la loi. On doit toutefois noter le rôle des juges de la Cour internationale des prises établie par la convention de la Haye du 18 octobre 1907 : l'article 7 de cette convention les appelle à faire le droit en l'absence de dispositions positives (n° 1440[1]). D'après l'article 38 du statut de la cour de justice internationale établi en 1920 par la Société des Nations, la cour peut, « si les parties sont d'accord, statuer *ex æquo et bono* » (1).

58. — C. — JURISCONSULTES ET PUBLICISTES. — Des indications précieuses sont fournies par les ouvrages des jurisconsultes sur l'existence ou sur la portée de telle ou telle règle internationale. — Certains Etats ont des jurisconsultes officiels auxquels les gouvernements demandent de véritables consultations dans les cas douteux. L'Angleterre a des conseillers de la couronne. En France, en Italie, un comité de jurisconsultes est établi au ministère des Affaires étrangères. — Les opinions de ces jurisconsultes doivent être accueillies avec une extrême prudence. L'attache officielle laisse peu d'autorité à leurs avis, trop souvent inspirés par le désir, formel ou inconscient, de favoriser les prétentions de leurs gouvernements respectifs. Leurs consultations ont une plus grande valeur quand elles sont contraires aux vœux de l'Etat consultant. L'impartialité de leurs auteurs est alors évidente. — On peut citer, comme exemples marquants de ces consultations, les avis successifs et contradictoires donnés par les syndics de la couronne de Prusse sur la question de succession à la couronne ducale des duchés de Schleswig et de Holstein (novembre 1865), les rapports des commissaires anglais, en 1751-1753, dans la fameuse affaire de l'emprunt silésien, l'avis du Comité des Affaires étrangères d'Italie dans l'affaire de l'Aunis (2).

59. — Les publicistes, qui expriment leurs opinions personnelles dans des livres ou dans des articles de Revues, accomplissent une double fonction. L'étude des faits historiques, celle des traités et documents utiles leur permettent de constater l'existence des cou-

---

(1) V. Anzilotti, *Il diritto internazionale nei giudizi interni*, 1905. — Von Praag, *Juridiction et droit international public. La juridiction nationale d'après le droit international public en temps de paix*, 1915. — V. sur les principales décisions judiciaires de l'Angleterre et des Etats-Unis en matière de droit international, Bentwich, *Students leading cases and statutes on international law*, 1913.

(2) Ch. de Martens, *Causes célèbres du droit des gens*, 1858-61, t. II, pp. 6 et s. — Wheaton, *Histoire des progrès du droit des gens*, 4e édit., 1865, t. I, § 10, pp. 260 et s. — Archives diplomatiques, 1884, t. I, p. 385. — Comp. Cavaglieri, *L'opinione pubblica nelle relazioni internazionali*, 1906. — Lassudrie-Duchêne, *Jean-Jacques Rousseau et le droit des gens*, 1906. — Maliniak, *Andreas Fricius Modrevius. Eine Beitrage zur Geschichte der Staats-und Volkerrechtstheorien*, 1913. — Nys, *Le droit des gens et les anciens jurisconsultes espagnols*, 1914.

tumes internationales, d'en donner une formule précise. Louis Renault les appelle justement « les témoins des sentiments et des usages des nations civilisées ». — Leur autorité s'augmente souvent de l'importance des fonctions qu'ils exercent ou qu'ils ont remplies. Par elles, ils ont été mis en mesure de voir de près les choses dont ils dissertent. Calvo, Geffcken, Lawrence, Wheaton ont occupé des positions dans la diplomatie ; Kent était chancelier de l'Etat de New-York, Phillimore grand juge de l'amirauté anglaise, etc., etc.

Mais, comme celles des jurisconsultes, les opinions des publicistes ne doivent être reçues qu'avec une extrême circonspection. En dehors de la faculté d'erreur inhérente à tout homme, ils sont enclins à subir l'influence des passions politiques ou patriotiques. — Cette influence est indéniable chez plusieurs auteurs anglais en ce qui concerne le droit maritime et les prétentions exagérées qu'a si souvent élevées l'Angleterre. — Bien des auteurs allemands, français, italiens, méritent le même reproche. — Une analyse sagace doit rechercher les secrets motifs de telle ou telle opinion, et une intelligence critique doit savoir accomplir le départ des erreurs et des vérités, des complaisances nationales et des impartiales appréciations.

60. — Une très puissante preuve de l'existence d'un principe juridique se tire de l'accord d'un grand nombre d'écrits sur la portée de ce principe, sur ses conséquences et ses effets, alors surtout que les écrits émanent d'auteurs de nationalités différentes, jouissant d'une réputation méritée. De Holtzendorff a fait remarquer que la traduction en plusieurs langues étrangères d'ouvrages relatifs au droit international, que les nombreuses traductions des œuvres de Grotius, de Wheaton, de Travers-Twiss (d'Holtzendorff lui-même), etc., donnent une juste appréciation de la valeur de ces ouvrages et de l'autorité de leurs auteurs.

61. — Les ouvrages relatifs aux matières du droit international ne servent pas seulement à constater l'existence, à contrôler la portée des règles et des principes. Ils contribuent aussi au progrès du droit positif. — Les critiques formulées, les réformes proposées pénètrent dans l'opinion publique, attirent l'attention des gouvernements. — Sous l'influence des ouvrages d'un Grotius, d'un Vattel, d'un Martens, la conscience juridique des hommes d'Etat se développe, s'affermit, s'élève et se purifie. — Par la connaissance des règles existantes, les esprits sont préparés à l'adoption des règles futures. — Les grands jurisconsultes du droit international ont vu leurs idées, expression du développement juridique de leur époque, pénétrer dans les traités, dans les usages, dans la pratique internationale.

Il n'est donc que juste d'applaudir à tous les efforts faits en vue du progrès et de la vulgarisation de la science du droit international. — Signalons aux premiers rangs la *Revue de droit interna-*

tional et de législation comparée, fondée à Gand en 1869, ensuite publiée à Bruxelles, par les soins de M. Edouard Rolin-Jaequemyns, fils de l'un de ses fondateurs, Gustave Rolin-Jaequemyns, et depuis 1920 sous la direction de M. Ch. de Visscher, professeur à l'Université de Gand, — le *Journal du droit international privé,* créé à Paris en 1874 par M. Clunet (1), — la *Revue générale de droit international public,* fondée à Paris, en 1894, par MM. Antoine Pillet et Paul Fauchille, publiée sous la direction de ce dernier de 1904 à 1918 et depuis 1919 par MM. Paul Fauchille et A. de Lapradelle, — la *Rivista di diritto internazionale,* publiée à Rome depuis 1906 par MM. Anzilotti et Ricci-Busatti, — *The american journal of international law,* publié à New-York, depuis 1907, sous les auspices de l'*American Society of international law,* par M. James Brown Scott (V. n° 153[1]).

61[1]. — Les jurisconsultes et les publicistes des divers Etats en matière de droit international se partagent, selon les pays auxquels ils appartiennent, en différentes Ecoles. Il y a, on l'a vu (n° 44[15]), actuellement trois grandes Ecoles de droit international : l'*Ecole anglo-américaine* ou *anglo-saxonne,* l'*Ecole continentale* ou *latine,* l'*Ecole pan-américaine.* Chacune de ces Ecoles se subdivise elle-même en Ecoles plus spéciales : il existe une Ecole anglaise, une Ecole nord-américaine, une Ecole française, une Ecole allemande, une Ecole italienne, une Ecole de l'Amérique latine.

61[2]. — Ce n'est pas seulement par des ouvrages et des Revues qu'a apparu dans les temps modernes la volonté de contribuer par la science au développement du droit international. La fin du XIX[e] siècle et le commencement du XX[e] ont vu se créer à cette fin de nombreuses associations et institutions scientifiques d'un caractère permanent. Ce fut en 1873 l'*Institut de droit international,* fondé à Gand, grâce à l'initiative de Gustave Rolin-Jaequemyns, et dont l'œuvre est considérable : ses résolutions se sont souvent imposées aux hommes d'Etat et aux tribunaux d'arbitrage (2) et ont inspiré les plus importantes conférences internationales, notamment celles de la Haye de 1899 et 1907 et de Londres de 1908-1909. — La même année, se fonda l'A*ssociation pour la réforme du droit des gens* qui, modifiant son titre en 1895, s'appelle maintenant *Association de droit international :* elle est d'origine britannique. — Citons encore le *Bureau international de la Paix* à

---

(1) En dépit de son titre, le *Journal du droit international privé* publie souvent des études de droit international public ; afin de pouvoir pendant la guerre mondiale de 1914-1919 faire paraître plus librement des articles sur cette partie de la science du droit, il a adopté depuis 1915 le titre de *Journal du droit international.*

(2) L'Annuaire que publie l'Institut et qui contient les discussions et les décisions de ses diverses sessions est un recueil des plus précieux.

Berne et l'*Union interparlementaire*, qui de temps en temps tiennent des congrès et des conférences fort utiles. — En 1912, a été créé à Washington par MM. Alvarez et James Brown Scott l'*Institut américain de droit international* qui, analogue à l'Institut de droit international, a principalement pour objet l'étude des questions de caractère américain (1).

L'influence de la science sur le développement du droit international s'est manifestée sous une forme particulière à la conférence de la Paix de 1907 par la proposition que lui transmit le président du Conseil des ministres de Roumanie, M. Sturdza, de créer à la Haye une Académie de droit des gens, afin de « développer d'une manière méthodique le droit des gens et son application pratique dans les relations internationales » (2). Un comité de publicistes hollandais, à la tête duquel se trouvait Asser, reprit l'idée, et, s'étant mis en rapports avec la Fondation Carnegie pour la paix internationale, parvint à la faire aboutir. Le 26 janvier 1914, une *Académie de droit international*, « constituant un centre de hautes études de droit international (public et privé) et des sciences connexes pour faciliter l'examen approfondi et impartial des questions se rattachant aux rapports juridiques internationaux », était fondée à la Haye ; son siège devait être au Palais de la Paix ; les personnes, composant la direction de la Fondation Carnegie, formaient le Conseil d'administration de l'Académie, et un curatorium composé de douze membres en avait la direction scientifique (3). — En 1919, à Paris, sous la présidence de M. Larnaude, doyen de la Faculté de droit de Paris, et avec le concours des hommes d'Etat et des jurisconsultes les plus autorisés des pays faisant partie de la Société des Nations, a été établie une *Union juridique internationale* pour travailler au progrès scientifique et pratique du droit international. — Sur l'initiative et sous la direction de trois internationalistes connus, MM. Alejandro Alvarez, Paul Fauchille et Albert de Lapradelle, avec l'appui de l'Union juridique internationale, de l'Université de Paris et de l'Académie des sciences morales et politiques, a été fondé, à Paris, en 1921, un *Institut des hautes études internationales* (*Ecole internationale de droit international*), où feront du droit international une étude approfondie des professeurs appartenant à différentes nationalités (4).

Il existe dans certains pays des Sociétés nationales destinées à

---

(1). V. R. D. I. P., t. XIX et t. XX. — Comme l'Institut de droit international, ces diverses organisations publient les comptes-rendus de leurs travaux.

(2) V. Actes de la deuxième Conférence de la Paix, t. I, pp. 124 et 130.

(3) V. A. J., 1914, p. 351.

(4) La première idée de la création de cet Institut appartient à MM. Alejandro Alvarez et Paul Fauchille : ils la conçurent dès la fin de 1912,

l'étude et à la vulgarisation du droit des gens : ainsi aux Etats-Unis d'Amérique l'*American Society of international law* ; en France, depuis 1913, la *Société française de droit international* ; en Grande-Bretagne, la *Société Grotius*. Les Républiques de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud possèdent des Sociétés nationales pour l'étude du droit international (V. pour l'énumération de ces Sociétés la note de M. de Lapradelle, dans le Bulletin de la Société française de droit international, 1916). La plupart de ces Sociétés publient, dans des volumes annuels, les résultats de leurs travaux.

62. — D. — Actes diplomatiques. — Les actes diplomatiques et les papiers d'Etat sont des documents qui peuvent fournir la *preuve* de l'admission de telle règle ou de tel principe. Au premier rang, les *notes*, qui, sous forme de manifestes ou de circulaires, destinées à faciliter la solution de questions pendantes entre deux ou plusieurs Etats, renferment l'affirmation des principes généraux, admis par les gouvernements entre lesquels ces notes sont échangées. — Les *protocoles*, dans lesquels les représentants de plusieurs puissances, avant de trancher une difficulté, s'entendent sur une ou plusieurs maximes générales de droit, peuvent être également consultés avec profit.

62¹. — Certains cabinets ont l'habitude de soumettre aux Chambres législatives une partie de la correspondance diplomatique. Ces documents sont habituellement désignés par la couleur de leur couverture. Il y a le *Livre jaune* français, le *Livre bleu* anglais (1), le *Livre rouge* autrichien, le *Livre vert* italien, etc. — Ces publications ne sont jamais complètes : les pièces relatives à une affaire ne sont pas toutes publiées ; il en est qui restent toujours secrètes. Malgré leurs lacunes, ces documents officiels permettent de connaître les éléments d'une question, d'en déterminer les limites, de fixer le point litigieux et de s'assurer de la solution qui lui a été donnée. Les pièces de chancellerie étant considérées comme la propriété des deux gouvernements, aucun ne pouvant en disposer publiquement sans l'autre, il n'est pas d'usage de publier un livre diplomatique contenant des documents sans un échange de vues entre les deux gouvernements intéressés et sans que celui qui publie ait obtenu l'autorisation de l'autre : il y a là une règle de courtoisie et de loyauté réciproques. — Signalons aux Etats-Unis d'Amérique les

---

mais les événements politiques, qui bientôt troublèrent l'Europe, ne leur permirent pas de la mettre alors à exécution. — V. *L'Ecole internationale de droit international*, R. D. I. P., 2ᵉ série, t. II, p. 145; Dupuis, *L'Ecole internationale de droit international*, Revue des sciences politiques, 1920, t. XLIII, p. 653.

(1) En Angleterre, une publication périodique donne l'indication des *Livres bleus* qui paraissent ; un volume, récemment édité, contient les titres de tous les *Livres bleus* publiés au XIXᵉ siècle.

Papers relating to the foreign relations of the United States, publication officielle, qui, chaque année, donne les documents et les pièces diplomatiques les plus importants relatifs aux affaires de l'année précédente auxquelles les Etats-Unis ont été mêlés.

Au point de vue historique, les *Archives* des ministères des Affaires étrangères des divers Etats renferment une richesse remarquable de documents précieux (1). — Les *Relations* des ambassadeurs vénitiens des XV^e^, XVI^e^, XVII^e^ siècles sont justement renommées. — Les *Archives du Vatican* ont une réputation incontestée.

62². — E. — PRESSE. — La presse est une dernière voie ouverte au droit international pour se manifester. Mais elle demande à être consultée avec une certaine réserve, car elle ne relate pas toujours exactement les faits et elle donne souvent du droit des applications erronées ou partiales (2).

§ 3. — Réalités et Fictions

63. — Des modes de formation du droit des gens, on peut rapprocher les modes d'établissement des règles qui le constituent. En général, ces règles correspondent aux faits, aux réalités ; cependant, le droit international, comme les autres branches du droit, s'écarte parfois des réalités pour se réfugier dans des abstractions ou des fictions : « le droit courbe alors les faits sous sa règle au lieu de se courber sous les faits » (3). — Pour certains, le droit international, qui a pour objet l'étude des rapports entre les Etats, c'est-à-dire l'examen de leurs droits et de leurs devoirs respectifs, ne serait lui-même tout entier qu'une fiction. C'est en effet à cette conclusion que devraient être logiquement amenés ceux qui pensent que l'Etat n'est qu'une « personne fictive ». — Mais cette théorie est aujourd'hui quelque peu délaissée. La plupart estiment que l'Etat n'a rien de fictif : pour les uns il constitue une personne véritable, un être réel, un organisme vivant ; pour les autres, il est un fait positif et réel, non pas un être vivant, mais quelque chose ayant réellement l'existence, l'être : une association, le groupement d'un certain nombre d'hommes duquel naissent des rapports multiples entre associés (n° 161) (4).

---

(1) Le ministère des Affaires étrangères de France a publié un inventaire sommaire de ses archives (qui, depuis un arrêté du 2 juin 1909, ont été ouvertes au public pour les fonds de la *Correspondance politique* et des *Mémoires et documents* jusqu'au 23 février 1848 et jusqu'au 14 septembre 1791 pour les fonds de la *Correspondance consulaire*).

(2) V. Chrétien, *Principes de droit international public*, 1893, n° 24.

(3) V. Unger *Privat-rechts*, t. I, p. 314 et *Kritische Uberschau*, VI, 166. — Comp. Michoud, *La théorie de la personnalité morale*, 1906, t. I, pp. 16 et s.

(4) V. Le Fur, *L'Etat, la souveraineté et le droit*, 1906. — Comp. Michoud, *op.* et *loc. cit.*

..63[1]. — La fiction peut se définir « un expédient qui permet de présumer comme vrai un fait qui n'est point exact, expédient dont le jurisconsulte se sert pour appliquer à certaines relations un ensemble de règles édictées pour d'autres relations » (1). — Le droit international a, dès ses premiers temps, fait une place à la fiction. Ses fondateurs, Grotius, Puffendorf, Vattel, Wolff, admettent une double fiction sur l'origine de la société internationale et la valeur des règles coutumières ; c'est sur la *supposition* d'une société où les hommes vivent ensemble dans l'état de la nature et sur le consentement *présumé* de tous les peuples civilisés qu'ils établissent le droit des gens ; et c'est à des conventions *présumées* qu'ils donnent le nom d'usage ou de coutume (2). — L'idée de fiction se retrouve encore pour les auteurs modernes dans la notion de coutume : beaucoup d'entre eux déclarent que la coutume n'est qu'une convention tacite *présumée* (V. ci-dessus n[os] 47 et 49), et ils considèrent comme une règle coutumière, obligatoire pour tous les Etats, une règle qui a obtenu non pas le consentement de *tous* ces Etats, mais celui de *la plupart* d'entre eux (n° 48). — On peut signaler dans le droit des gens moderne l'existence de nombreuses fictions : la théorie de l'Etat fictif, qui attribue le caractère d'un véritable Etat à une région où il n'y a en réalité que des peuplades sans civilisation, sans conscience, sans unité politique (*Ex.* : Etat indépendant du Congo, n[os] 166, 197[1], 207) ; — la théorie de l'occupation fictive qui pour l'acquisition d'un territoire sans maître fait de la simple découverte ou d'une simple déclaration l'équivalent d'une prise de possession réelle (n[os] 537 et s.) ; — le système des protectorats fictifs ou pseudo-protectorats, qui ne sont que des occupations fictives et déguisées, puisqu'ils ne s'appliquent qu'à des territoires où ne se manifeste aucune organisation politique ayant le caractère d'un Etat (n[os] 176[1], 536 et s.) (3) ; — les combinaisons diverses qui, sous les noms de cessions à bail, de mandat international, etc., dissimulent plus ou moins des acquisitions de territoires (n° 571[1]) ; — l'exterritorialité sous ses différents aspects : exterritorialité des souverains, des agents diplomatiques, des navires de guerre, des armées d'occupation, qui suppose que des personnes ou des choses ne se sont pas déplacées et continuent à se trouver dans leur propre ter-

---

(1) Nys, *Le droit international*, 2[e] édit., t. II, p. 421. — Comp. Bentham, *Works*, t. V, p. 13. — Holland, *Elements of jurisprudence*, 1916, p. 66.

(2) Grotius, *De jure belli ac pacis*, prolég., § 17. — Puffendorf, *Elementa jur.*, § 25. — Vattel, *Droit des gens* prélim. 2, § 21. — Wolff, *Juris Gentium*, préface. — Comp. Günther, *Völkerrech in Friedenszeiten*, t. I, §§ 4 et 17. — Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, édit. 1831, t. I, § 3, p. 6 et notes *f* et *g*. — Wheaton, *Histoire des progrès du droit des gens*, t. I, pp. 60-61.

(3) V. Despagnet, *Essai sur les protectorats*, pp. 213 et 221.

ritoire (nos 265, 616, 690, 693) ; — le blocus fictif, qui considère comme réellement investi, et dès lors comme fermé au commerce, un territoire qu'on déclare simplement tel (nos 1595 et 1622) ; — la théorie de la continuité du voyage en matière de contrebande de guerre et de blocus, qui admet que deux traversées distinctes ne font qu'un seul et même voyage indivisible (nos 1567[1] et s., 1649 et s.). — Le principe de l'égalité des Etats, qui répute juridiquement égaux des Etats dont la force et la puissance sont en fait très diverses (nos 272 et s), n'est-il pas aussi une fiction ? — Ne faut-il pas en dire autant du « concert européen », qui est censé représenter toute l'Europe, dont il constitue le mandataire tacite, alors qu'il ne comprend dans la réalité que les grandes puissances (n° 153[57]) ? — La même solution ne doit-elle pas être donnée aussi en ce qui concerne le concert des « principales puissances alliées et associées », qui à la conférence de la Paix de Paris, en 1919, a remanié l'Europe ? — La portion de mer dite territoriale est considérée fictivement comme la continuation du territoire continental (nos 491 et s.) (1).

Telles sont les principales fictions qu'on peut signaler en Europe au XIXe et au XXe siècles. — Il en est d'autres qui, dans le droit international, sont spéciales à l'Amérique. — La doctrine de Monroe, dans sa partie relative à la non-colonisation par occupation des pays du Nouveau-Monde par les Etats européens, repose sur une fiction, puisqu'elle considère qu'il n'y a pas en Amérique, de même qu'en Europe, de territoires non appropriés en droit, alors qu'en fait, lorsqu'elle fut proclamée en 1823, la plus grande partie du continent américain était dans cette situation (V. ci-après) (2). — Une autre fiction américaine est que les nouveaux Etats américains considèrent le droit international en vigueur en Europe comme applicable chez eux et obligatoire pour eux, sans qu'il soit besoin d'une acceptation expresse de leur part (3). — Les problèmes relatifs à la reconnaissance des nouveaux Etats, à leur étendue territoriale, à la délimitation de leurs frontières, ont été également résolus en Amérique au moyen de fictions : les Etats d'Amérique d'origine espagnole reconnurent leur indépendance avant même de l'avoir réalisée, et ils proclamèrent que leur territoire était fixé et limité par les anciennes divisions administratives en vigueur à l'époque de l'émancipation (uti possidetis de 1810), alors qu'en réalité aucun des Etats n'exerçait sa souveraineté sur toute l'étendue et dans les limites du territoire que comprenaient ces anciennes divisions administratives (4). — Il faut enfin noter qu'en Amérique du

---

(1) V. Imbart Latour, *La mer territoriale*, 1889, pp. 7 et 8.
(2) V. Alvarez, *Le droit international américain*, 1910, pp. 140-142.
(3) Alvarez, *La codification du droit international*, 1912, pp. 173-175.
(4) Alvarez, *La codification du droit international*, 1912, pp. 178-181. — Alvarez, *Des occupations de territoires contestés*, R. D. I. P., t. X, p. 651.

Sud, spécialement dans le territoire d'Acre, on a reconnu tous les pouvoirs d'un Etat, en matière d'administration et de police, à des syndicats de financiers étrangers, alors qu'ils n'en présentaient en aucune façon les caractères (1).

63². — Il faut distinguer des fictions *légitimes* et des fictions *illégitimes*. Elles sont légitimes, quand elles ont pour but de donner effet à une institution du droit international régulière. Ainsi en est-il du privilège d'exterritorialité des agents diplomatiques, nécessaire pour que ceux-ci puissent remplir convenablement leurs fonctions, et des droits de l'Etat riverain sur la mer voisine, indispensables à sa sécurité et à l'exercice de sa police. Elles sont au contraire illégitimes, lorsqu'elles ont pour objet d'échapper à une règle du droit des gens, de déguiser une violation de celui-ci : indiquons dans cette catégorie les cessions à bail, les blocus fictifs, etc. La théorie du voyage continu appartient aux deux catégories, car elle permet aux belligérants d'empêcher les neutres de se livrer par des moyens frauduleux à la contrebande de guerre ou de commettre des violations de blocus irrégulières, mais en même temps elle gêne les neutres dans leur commerce licite.

Les fictions peuvent encore être divisées en fictions *juridiques* et en fictions *politiques* ou *diplomatiques*. L'exterritorialité est une fiction juridique ; la doctrine de Monroe et la théorie de l'Etat fictif constituent des fictions politiques ou diplomatiques.

63³. — Les fictions sont souvent une source d'erreurs. Elles sont loin d'être toujours exactes. Parfois la réalité finit par réapparaître, et, alors, elle amène leur disparition, les faisant s'écrouler sans qu'elles aient produit les résultats qu'on se promettait d'en obtenir. C'est ainsi que, le Parlement belge ayant en 1908 voté l'annexion du Congo à la Belgique et estimé par là que la neutralité perpétuelle n'empêche pas la possession de colonies, l'Etat du Congo, qui avait été une pure fiction destinée à autoriser son union personnelle avec la Belgique, disparut en tant qu' « Etat indépendant » pour devenir ouvertement une simple colonie belge (n° 143[35]).

VI. — Application et interprétation du droit international

63⁴. — Dans le droit international, comme dans tout droit positif, il peut y avoir des lacunes et des obscurités. Comment remédier à ces lacunes et à ces obscurités ?

En cas de *lacunes* de la loi internationale, trois situations peuvent se présenter : 1° le cas non prévu est d'une nature analogue ou semblable à celle d'un autre cas prévu ; 2° le cas non prévu est entièrement nouveau ; 3° le cas non prévu est relatif à la situa-

---

(1) V. Moulin, *L'affaire du territoire d'Acre et la colonisation interne des continents occupés en droit*, R.D.I.P., t. XI, pp. 157 et s.

tion spéciale d'un continent. Dans tous ces cas, ce sont les principes généraux du droit qu'il faut appliquer et, lorsque ces principes généraux ne peuvent pas être appliqués parce qu'incompatibles ou trop étrangers avec le problème à résoudre, c'est aux principes de justice et d'équité qu'il y a lieu de recourir : la morale internationale a alors un rôle à jouer (n° 39) ; dans le premier des trois cas indiqués, l'analogie est un procédé dont l'usage sera fréquent. C'est ce qui résulte des conventions internationales de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907. V. préambule des conventions de la Haye de 1899 et de 1907 sur les lois et coutumes de la guerre sur terre ; art. 48 de la convention de la Haye de 1899 et art. 73 de celle de 1907 sur le règlement pacifique des conflits internationaux ; art. 7, alin. 2, convention de la Haye de 1907 sur la cour internationale des prises ; préambule de la convention de la Haye de 1907 sur les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime. Mais que doit-on entendre par principes généraux du droit, par principes de justice et d'équité ? Il semble bien qu'aux conférences de la Haye on n'ait pas fait de distinction bien nette entre les principes généraux du droit et les principes de justice (V. rapport sur la convention de 1907 relative à la cour des prises, Actes et documents, t. I, p. 184. — V. toutefois même rapport, Actes et documents, t. I, p. 191). Il existe cependant des nuances entre ces deux termes, d'après M. Alvarez (1). Par les *principes généraux du droit* il faut entendre « les idées maîtresses dont s'est inspiré le législateur et qu'on induit des règles du droit existant ; ils subsistent tant que subsistent ces dispositions elles-mêmes, qu'ils correspondent ou non aux besoins de la vie actuelle ou aux aspirations de la conscience juridique : ils ont donc, sinon un caractère d'immutabilité, du moins un caractère de durée ». Les *principes généraux de justice* sont, au contraire, « des idées non induites des textes de lois mais reflètant la conscience juridique qui les regarde comme devant fournir la solution la plus appropriée au rapport, sans considération si, dans la pratique, ils existent ou s'il conviendrait de les y introduire directement. Ce sont souvent, en somme, des règles de morale. Par leur nature elles sont plus changeantes que les principes du droit, puisqu'elles s'adaptent constamment à la vie réelle ». Les préambules des conventions de la Haye de 1899 et 1907 sur les lois et coutumes de la guerre sur terre considèrent comme des principes du droit des gens ceux qui résultent « des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique ». Quant à l'*équité*, il faut dire qu'on doit regarder comme telle « la solution que le bon sens

---

(1) **Alvarez,** *La codification du droit international*, 1912, p. 114.

indique comme la plus convenable pour chaque cas concret » (1).

Les cas d'*obscurité* de la loi internationale doivent être traités comme s'il n'y avait pas de loi. On cherchera l'intention des Etats et, à défaut de celle-ci, on se référera pour trouver la solution aux principes du droit et à ceux de la justice et de l'équité (2).

La plupart des publicistes anglais et américains, en cas de lacunes ou d'obscurités du droit international, suivent des règles un peu particulières. Ils ont surtout recours aux « autorités » dont les principales, suivant eux, sont les sentences des tribunaux internationaux ou nationaux, les résultats de la législation comparée, les travaux des publicistes et des associations scientifiques, les papiers d'Etat, les précédents diplomatiques (3).

VII. — Science du droit international. Ses rapports avec d'autres sciences

64. — La science du droit international public est une des branches de la science générale du droit : la branche la plus jeune et la moins développée, dit Lorimer. — Elle a pour objet la recherche et la constatation des lois gouvernant la coexistence et les actions réciproques des Etats formant entre eux une communauté d'ordre juridique. Sa mission consiste à formuler les règles les plus appropriées à l'état actuel du monde civilisé. — Sa tâche première, dit de Holtzendorff, est d'établir une distinction fondamentale entre le droit positif existant actuellement au sein de la communauté internationale et le droit idéal ou rationnel, « dont il s'agit de poursuivre la réalisation en se plaçant au point de vue de la morale, de la justice, de l'utilité et de la logique » (4).

Cette distinction ne peut être exactement et utilement réalisée, qu'en tenant compte de l'enchaînement historique. Faire table rase du passé serait se tromper absolument de route. Le droit scientifique élaboré par les publicistes et par les jurisconsultes ne peut acquérir une valeur sérieuse qu'en s'harmonisant avec la situation réelle des Etats et des nations. Et cette situation est la résultante de faits historiques, de traditions, de lentes évolutions, qu'on ne saurait ignorer sans s'exposer aux plus graves erreurs. Pour avoir méconnu ces faits et ces traditions, d'excellents esprits ont usé leurs forces pour aboutir à la conception de théories inadmissibles, dont l'application, heureusement impossible, entraînerait un bouleversement général dans les rapports internationaux.

---

(1) Alvarez, *op. cit.*, p. 118.

(2) V. Alvarez, *op. cit.*, pp. 157 et s. — Comp. Pic, *De l'interprétation des traités internationaux*, R. D. I. P., t. XVII, pp. 5 et s.

(3) V. Alvarez, *op. cit.*, pp. 165 et s. — Comp. *ibid.*, pp 137 et s.

(4) De Holtzendorff, *op. cit.*, § 13, p. 44.

65 . — A. — Histoire. — L'histoire est l'auxiliaire nécessaire de la science du droit international. Elle comprend deux sujets d'études bien distincts : l'histoire de la politique extérieure des Etats et l'histoire du droit international positif.

Le droit historique doit être étudié parce qu'il est essentiellement le résultat de l'activité humaine et parce que le progrès réel de la science juridique consiste à marquer avec netteté le raccord des traditions antérieures et des améliorations futures. — Se limiter à la simple reconnaissance des faits serait s'exposer à admettre comme justes des dérogations aux principes supérieurs du droit rationnel. Les faits doivent être passés au crible de la critique philosophique (1).

66 . — B. — Politique. — Le droit international public a aussi d'intimes rapports avec la politique (2). Des actions réflexes se produisent de l'un à l'autre. La politique (extérieure, bien entendu) a pour mission de veiller à la fois aux intérêts particuliers de chaque Etat et aux intérêts communs et généraux de la communauté internationale, de concilier le droit à l'indépendance, à la souveraineté, à l'autonomie de chacun des Etats avec les nécessités des relations cosmopolites.

La politique est, il est vrai, dominée par les intérêts. La politique de chaque Etat influe sur sa manière de comprendre le droit, sur celle de l'appliquer. — Pour la France, par exemple, le problème politique est le même qu'aux siècles précédents : assurer et consolider sa frontière de l'Est et avoir des colonies pour assurer des débouchés aux produits de son industrie. — Mais si la politique se préoccupe avant tout de l'utilité des Etats, nul antagonisme ne doit exister entre elle et le droit international, « car ce qui est juste est aussi, à la longue, ce qui est le plus utile à l'Etat » (de Holtzendorff). — « Une contradiction entre le droit international et la politique, bien que trop fréquente, ne doit pas exister naturellement ; il n'y a qu'une vérité, il n'y a pas de vérités contradictoires » (Heffter, *op. cit.*, § 4).

Loin de contrecarrer le droit international, la politique doit en préparer et en favoriser le développement. A elle incombe le devoir de poursuivre l'abrogation des règles contraires à l'intérêt bien

---

(1) Comp. David Jayne Hill, *A history of diplomacy in the international development of Europa*, 1914.

(2) Bulmerincq, *La politique et le droit dans la vie des Etats*, R.D.I., t. IX, p. 61. — V. ausi Arendt, *Le droit des gens et la politique*, Revue catholique, 1870. — Ferrari, *La liberta politica e il diritto internazionale*, 1898. — Funck-Brentano, *La politique*, 1893. — Gemma, *Politica e diritto negli odierni rapporti internazionali*, 1897. — Grassi, *Diritto e politica*, Diretto e Politica,, juillet 1919, pp. 3 et s. — Torrès, *Le problème mondial. Etudes de politique internationale*, 1913. — Snow, *International law and political science*, A. J., 1913, p. 315.

entendu de la communauté des nations, de provoquer l'adoption de principes nouveaux, plus appropriés au but du droit, de s'évertuer à défendre la liberté d'action de chaque Etat. — L'application raisonnable des règles du droit international rentre dans les attributions de la politique. A elle de décider, s'il convient, dans telles circonstances données, d'user rigoureusement d'un droit, ou s'il n'est pas plus sage, plus prévoyant d'éviter certains froissements, d'empêcher l'éclosion de certaines haines, par une prudente renonciation à l'exercice de droits assurés, mais intempestifs.

« La politique, dit Louis Renault, doit s'inspirer des principes du droit ; mais il est facile de comprendre que, même y restant fidèle, il y a bien des manières d'agir : tout en restant honnête, on peut être prudent ou téméraire, perspicace ou aveugle » (1). La politique ne doit pas poursuivre un résultat illicite : elle doit s'abstenir de mesures déshonnêtes. Heffter a dit avec justesse : « Une politique moralement correcte ne peut jamais faire et approuver ce que réprouve la loi internationale, et, d'un autre côté, celle-ci doit admettre ce que l'œil vigilant de la politique a reconnu absolument nécessaire pour la conservation des Etats » (Heffter, *op. cit.*, § 4).

67. — C. — Droit public interne. — Le droit public interne de chaque Etat et le droit public international exercent aussi l'un sur l'autre une action réflexe réciproque (2). Des questions importantes devront être appréciées et réglées en tenant compte des principes de chacune de ces branches du droit général, par exemple la détermination des caractères distinctifs de la souveraineté, celle de certaines formes d'Etats, la fixation des pouvoirs des représentants officiels des Etats, etc. (3).

68. — D. — Economie politique. — L'économie politique sera mise à contribution pour la réglementation du commerce international, l'organisation des transports internationaux, de la propriété artistique, littéraire ou industrielle, pour déterminer les conditions de la circulation monétaire internationale. A l'homme d'Etat comme au juriste, elle fera connaître les lois naturelles qui, présidant à la circulation des richesses, ne doivent pas être méconnues et froissées par les règles conventionnelles du droit international positif.

69. — E. — Droit commercial. — Les relations du droit international public et du droit commercial sont étendues. — La liberté

---

(1) Louis Renault, *Introduction*, § 14.

(2) V. Kaufmann, *Die Rechtskraft des internationalen Rechtes und das Verhäeltnis der Staatsgesetzgebungen und der Staatsorgane zu demselben* 1899. — Struzzalla, *I limiti del diritto internazionale al diritto interno degli Stati*, 1914. — Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht*, 1899.

(3) Bigliati, *Diritto internazionale e diritto costituzionale*, 1904. — Ferrari, *Il diritto internazionale in rapporto alle costituzioni*, 1896. — Comp. du même auteur, *La sociologia e il diritto internazionale*, 1896. — Wright, *Conflicts of international law with national laws and ordinances*, A. J., 1917, p. 1.

du commerce en temps de paix ou en temps de guerre, la fermeture des ports, la liberté de navigation fluviale ou côtière, la faculté ou l'interdiction de transit, etc., etc., sont des questions qui peuvent bien être tranchées par des traités ou par des lois, mais qui, concernant le commerce général des peuples, doivent être résolues conformément aux principes généraux du droit international.

70. — F. — GÉOGRAPHIE, DIPLOMATIQUE. — La géographie et la diplomatique apportent aussi un contingent de connaissances nécessaires à quiconque veut étudier la science du droit international.

70¹. — G. — SCIENCES MATHÉMATIQUES, PHYSIQUES ET CHIMIQUES. — Ce ne sont pas seulement les sciences morales qui peuvent aider à l'élaboration du droit international ; les sciences mathématiques, physiques et chimiques ont aussi sur sa formation une influence incontestable : les inventions réalisées par elles ont nécessairement leur effet sur le droit des gens, en modifiant les règles anciennes ou en introduisant des règles nouvelles. La découverte de la vapeur n'a-t-elle pas, par exemple, au point de vue des relations internationales, changé les conditions de la navigation maritime en temps de paix et en temps de guerre ? Le droit de la guerre navale ne peut plus être sous le règne de la vapeur ce qu'il était sous celui de la voile. L'invention des torpilles a également amené dans ce droit des principes nouveaux. En rendant possible la circulation aérienne, les mathématiciens et les physiciens ont de même soulevé dans les rapports des peuples d'importantes questions juridiques jusqu'alors insoupçonnées dans la paix comme dans la guerre. Il faut en dire autant des chimistes : leurs découvertes ont fait des objets de guerre de matières jadis réputées inoffensives ; en inventant les gaz asphyxiants ou toxiques, ils ont rendu les luttes terribles même pour ceux qui ne devraient pas directement en souffrir (1).

VIII. — **Aperçu du développement historique des relations internationales**

71. — La notion, indécise et confuse, d'un droit international public s'offre à l'esprit, dès qu'il constate dans le monde l'apparition d'Etats et l'établissement entre eux de contacts et de relations. *Théoriquement*, le droit international est aussi ancien que les Etats. Il ne pouvait être avant qu'il existât au moins deux Etats sur la surface du globe ; mais dès que ceux-ci, entités morales ayant des droits, ont apparu, il a existé en germe. Il y a toujours eu une *loi naturelle* des rapports des communautés politiques entre elles, loi plus ou moins reconnue, plus ou moins formulée, plus ou moins appliquée selon le degré de civilisation atteint.

---

(1) Comp. Charles Moureu, *La chimie et la guerre*, Communication faite le 25 octobre 1920 dans la séance publique de l'Institut de France, Journal officiel de la République française du 26 octobre 1920, p. 16609.

Mais, tel que le comprend, tel que le conçoit la conscience des peuples modernes, le droit international n'existait pas, ne pouvait pas exister chez les races primitives.

Le droit international, même embryonnaire, suppose forcément la reconnaissance, au moins partielle, des droits de l'humanité. Il n'a pu se développer et s'agrandir que par le développement et l'agrandissement de cette reconnaissance : comme elle et avec elle, restreint aux temps antiques, obscurci pendant le moyen âge, progressant par la Réforme et par la Révolution française.

72. — Wheaton a écrit une *Histoire des progrès du droit des gens en Europe et en Amérique*, intéressante et riche en renseignements bibliographiques, — Franz de Holtzendorff a consacré la troisième partie de son *Introduction au droit des gens* à exposer, en des pages magistrales, le développement historique des relations internationales jusqu'à la paix de Westphalie. — F. de Martens donne dans son *Traité de droit international* un aperçu historique où le récit des événements est accompagné d'une appréciation critique, pleine d'enseignements. — Il faut aussi signaler la substantielle introduction historique qui forme une grande partie du premier volume du *Cours de droit international public* d'Alcorta, professeur à l'Université de Buenos-Aires, et plusieurs chapitres de *La codification du droit international* de M. Alvarez ; on y trouve des renseignements intéressants sur les questions concernant l'Amérique. — Citons aussi Strupp, *Urkunden zur geschichte des Völkerrechts*, nouv. édit., 3 vol., 1921.

73. — Nous diviserons l'histoire du développement des relations internationales en cinq périodes. — La première embrasse toute l'Antiquité jusqu'à la chute de l'Empire romain. — La deuxième va de cette époque à la paix de Westphalie (1648). — La troisième, de la paix de Westphalie à la Révolution française (1789). — La quatrième s'arrête aux traités de 1815. — La cinquième comprend les événements accomplis de 1815 à nos jours.

Ire Epoque. De l'Antiquité à la chute de l'Empire romain

74. — L'isolement des peuples est la politique dominante de l'Antiquité. — Les sentiments d'hostilité sont réciproques. — Chaque nation considère les autres « comme des ennemis naturels à vaincre, à asservir ou à anéantir » (F. de Martens).

La guerre est presque le seul moyen de rapprochement forcé entre les peuples. Les Grecs connaissaient à peine l'existence des Perses avant leurs guerres célèbres. Ils n'entretinrent avec eux des relations commerciales qu'après les avoir vaincus.

Les fondations de colonies par les Phéniciens et par les Grecs engendrèrent nécessairement des relations et amenèrent des rapports plus suivis et moins rudes avec les étrangers.

Néanmoins le droit international proprement dit ne se forma pas à cette époque. Quelques rudiments seulement se manifestèrent chez tous les peuples. — Un certain respect religieux accompagne et protège les envoyés des autres nations. Ils sont sous la sauvegarde des Dieux. Les molester serait attirer la colère céleste. — On trouve aussi quelques exemples d'un droit d'hospitalité. — L'usage est de déclarer solennellement la guerre ou de conclure de même la paix.

Le remarquable ouvrage de Holtzendorff donne d'utiles renseignements sur les relations internationales des Egyptiens, Assyriens, Phéniciens, Mèdes, Perses, Israélites, etc.

75. — Chez les Grecs, ce peuple dont la culture littéraire et artistique projette encore sur nous de si intenses clartés, le droit international public est imparfait et rudimentaire. La communauté d'origine, de langue, de religion a bien éveillé le sentiment national, conduit à la formation de fédérations helléniques, d'amphictyonies, reposant sur des rapports de voisinage et sur des traditions religieuses communes. — Mais des relations régulières ne s'établirent qu'entre Etats helléniques. Les autres peuples furent toujours considérés par les Grecs comme des barbares, comme les ennemis naturels de la Grèce. — Les Hellènes avaient une haute opinion de leur race : race, à leurs yeux, supérieure, appelée à exercer la suprématie sur les autres peuples, sur les barbares ; telle était l'opinion de Platon, celle d'Aristote. Les barbares étaient hors du droit : les vaincre faisait partie des devoirs politiques. Malgré cette orgueilleuse conception du rôle des Grecs dans le monde ancien, l'aristocratique Sparte et la démocratique Athènes ne purent jamais s'unir dans une politique grecque extérieure, pas même devant le plus grand ennemi de la Grèce, Philippe de Macédoine.

Si, à raison de cet état d'esprit, le droit international *public* ne put acquérir en Grèce une existence réelle et suffisante, néanmoins l'inéluctable force des choses amena les Hellènes à admettre l'arbitrage, les immunités des ambassadeurs, la neutralisation de certains lieux, la confirmation par le serment des traités de paix, la dation d'otages, la rançon des prisonniers de guerre, le respect de la dépouille mortelle de l'ennemi, le droit d'asile, etc., etc. (1).

---

(1) V. Audinet, *Les traces du droit international dans l'Illiade et dans l'Odyssée*, R.D.I.P., t. XXI, p. 29. — Glotz, *Les lois de la guerre dans l'antiquité grecque*, Revue de Paris, 1er septembre 1915. — Hershey, *The history of international relations during Antiquity and the Middle Ages*. A. J., 1911, p. 901.— Lué, *Il diritto internazionale pubblico nei libri d'Omero*, 1897. — Phillipson, *The international law and custom of ancient Greece and Rome*, 1911. — Raeder, *L'arbitrage international chez les Hellènes*. 1912. — Schœmann, *Antiquitates juris publici Græcorum*, édit. française par Galuski, 1884-87. — Tod, *International arbitration amongst the Greeks*, 1913. — Wachsmuth, *Jus gentium quale obtinuerit apud Græcos ante bellorum cum Persis gestorum initium*, 1822. — Comp König, *Zum Völker-und Kriegsrecht im Altertum*, Zeitschrift für Völkerrecht, 1920, p. 155.

76. — Le droit international *privé* fut développé, au moins à Athènes. Douce aux étrangers, elle les accueillit avec bienveillance. Périclès la louait d'être ouverte à tous. Par leur éducation, les Athéniens étaient supérieurs aux autres peuples de la Grèce. Ils comprirent, avant les autres Grecs, que leur république ne retirerait aucun avantage de l'isolement. Ils surent voir dans les relations maritimes et dans le commerce la base de leur puissance. Ils ouvrirent leur territoire aux étrangers. — Les *isotèles* avaient la jouissance des droits civils. Les *métèques*, étrangers résidant dans l'Attique sans avoir été naturalisés, étaient nombreux : 45.000 à l'époque classique. Ils étaient placés sous le patronage d'un *prostate*, par eux librement choisi. — La *proxénie* (1) s'appliquait aux étrangers de passage, aux commerçants transitants. — L'hospitalité était dans les traditions de l'Hellade.

77. — Rome diffère profondément de la Grèce par ses origines, par le génie et le tempérament politique de sa race, par le but politique poursuivi. — Par adaptations successives, le droit privé est largement ouvert aux étrangers ; un préteur est spécialement chargé de leur rendre la justice et de leur dire le droit, *prætor peregrinus ;* les formules des *actiones fictitiæ* leur facilitent amplement la défense de leurs intérêts privés.

Mais la politique du Sénat romain est dure aux autres nations. Toutes les guerres sont des luttes d'asservissement. Le désir, la volonté de la domination universelle régit et gouverne tout le développement politique de la puissance romaine. — La vocation historique des Romains est incompatible avec des relations internationales de nature pacifique. Le droit international public ne peut naître, non par l'imperfection des vues scientifiques, mais par l'effet de la politique romaine. Les immortels jurisconsultes qui ont élaboré le droit civil, inspirateur de toutes les législations modernes, Papinien, Ulpien, Africain..., etc., eussent aussi aisément posé les fondements d'un droit international public, si cette jurisprudence spéciale n'eût pas été absolument incompatible avec la prétention à la domination sur tout le monde connu.

Rome traita avec la dernière rigueur, presque avec cruauté, les peuples qui osèrent lutter pour défendre et conserver leur indépendance. Elle ne put souffrir ni rivales ni égales. Elle ne voulut autour d'elles que des nations soumises, des provinces annexées où ses proconsuls allèrent butiner les colossales fortunes de la fin de

---

(1) Sur la proxénie grecque, V. D'André, *La proxénie : contribution à l'étude du droit international grec*, 1911. — Monceaux, *Les proxénies grecques*, 1885. — Comp. Schaube, *La proxénie au Moyen Age*, R. D. I., t. XXVIII, pp. 525 et s.

la République. Comment parler de droit international, là où le vaincu est entièrement soumis au bon plaisir du vainqueur (1) ?

78. — Le droit fécial, *jus feciale*, de Rome nous présente bien quelques formalités, quelques procédures à remplir, quelques invocations à prononcer pour les déclarations de guerre. Parvenus à la frontière, les *féciaux* lançaient sur le territoire ennemi le symbole de la puissance militaire et prenaient les dieux à témoins ; mais, en accomplissant ces cérémonies, en partie religieuses, les féciaux ne faisaient qu'obéir aux ordres du Sénat : ils n'exerçaient point un pouvoir propre (2). — Rome a signé d'assez nombreux traités de paix qu'elle s'arrogeait ensuite le droit d'interpréter à sa guise. — Elle a envoyé ou reçu des ambassades. Quelques textes font allusion à l'inviolabilité des *legati* des nations étrangères. — Mais ces faits, dictés par la politique, ne peuvent être interprétés comme constituant des actes juridiques, comme des manifestations et des applications d'un droit international. — Le droit implique entre peuples une réciprocité de devoirs que la Ville éternelle n'admet pas. Elle ne reconnaît pas de droits aux Etats placés en dehors de son orbite. La loi romaine détermine la situation, les obligations des peuples conquis. — Sous l'empire s'achève l'unité sociale et politique du peuple romain. Presque tout le monde connu obéit à César. Où est la place d'un droit international public ?

2e Époque. De la chute de l'Empire romain au traité de Westphalie (476 à 1648)

79. — A ses débuts, le Moyen Age ne se distingue guère de l'Antiquité. — La prédominance de la force, le droit du plus fort, voilà l'idée dominante. — Toute la vie n'est qu'une succession de guerres : guerres extérieures entre les Etats embryonnaires, qui cherchent

---

(1) V. Baviera, *Il diritto internazionale dei Romani*, Archivio giuridico, nouv. sér., t. I, pp. 166 et 463; t. II, pp. 243 et 433. — Bohn, *Quâ conditione Reges socii populi romani fuerint*, 1876. — Chauveau, *op. cit.* — Feltin, *Le droit des gens à Rome*, 1893. — Fusinato, *Le droit international de la République romaine*, R.D.I., t. XVII, p. 278. — Hrabar, *Le droit romain dans l'histoire des doctrines du droit international. Eléments du droit international dans les œuvres des légistes des XIIe-XIVe siècles* (en russe, 1901). — Mommsen, *Le droit public romain*, trad. Girard, 1887-95. — Osenbrüggen, *De jure belli et pacis Romanorum*, 1836. — Phillipson, *op. cit.* — Revon, *De l'existence du droit international sous la République romaine*, Rev. gén. de dr., de lég. et de jur., 1891, p. 394. — Schmidt, *Internationale Rechtswerke der Rœmer*, 1888.

(2) Fusinato, *Dei Feziali e del diritto feziale*, 1884. — Sabau, *El derecho fecial antiguo y el derecho de gentes moderno*, La tribuna forense, 16 août et 16 septembre 1895. — Weiss, *Le droit fétial et les Fétiaux à Rome*, 1881 et France judiciaire, 1882-83. — Zocco-Rosa, *De Fetialium collegii compositione.*

leurs éléments et leurs formes ; guerres intérieures entre les diverses parties du territoire national, entre les feudataires de la couronne, entre les suzerains et les vassaux ; guerres civiles entre les habitants d'une même cité. Laurent a pu dire : « La guerre est la loi d'une féodalité ».

Peu à peu, néanmoins, surgirent des principes nouveaux dont l'apparition fut suscitée par les grands faits sociaux de cette période de l'histoire. — La religion va jouer dans les relations internationales un rôle auparavant inconnu. Comme sa doctrine est contraire à un état permanent d'hostilité, elle adoucira progressivement les mœurs incultes et farouches. — Sa forte organisation centralisatrice et absorbante lui donne une influence profonde et décisive. Elle offre sa médiation dans plusieurs différends. — Sous la direction de l'Eglise catholique, dont les conciles sont de véritables congrès où siègent les rois et les princes, plusieurs usages barbares sont supprimés en Europe (1). — La *Trêve de Dieu* est établie et maintenue afin de mettre un terme aux querelles et aux actes arbitraires des seigneurs féodaux. — A mesure que se développe la puissance du chef de cette Eglise, les nations chrétiennes acquièrent de plus en plus la conscience de l'identité de leur vocation politique, le sentiment du lien qui doit réunir en une vaste communauté les peuples ayant les mêmes aspirations religieuses et sociales.

80. — Mais une autre doctrine vise aussi à la suprématie. L'islamisme et le christianisme se proclament, l'un et l'autre, religion universelle. — L'un, comme l'autre, aspire à dominer le monde, et tous deux sont déçus dans leurs rêves ambitieux. — Charles Martel refoule l'Islam en Espagne, d'où le chassera plus tard Ferdinand le Catholique. — Malgré les efforts réitérés de l'Europe, le Coran triomphe en Orient. Les croisades échouent définitivement après des succès temporaires. — L'abîme est définitivement creusé entre l'Orient et l'Occident. Religion et mœurs sépareront à l'avenir ces deux parties du monde. Comme la conception de la vie, la conception du droit sera dissemblable. La paix ne sera jamais qu'une *trêve,* suspendant momentanément la guerre que le Coran veut éternelle contre les infidèles.

81. — Si le but politique et religieux des croisades a été manqué, elles n'ont pas été sans résultats pour l'Europe. Elles ont établi des relations commerciales durables et actives entre la côte du Levant et les royaumes ou républiques méditerranéens. Pise, Gênes, Venise, Barcelone, Marseille accrurent leur puissance maritime et multiplièrent leurs comptoirs. L'industrie, l'agriculture s'enrichirent de procédés nouveaux et de produits jusqu'alors inconnus. — Les

---

(1) V. Fournier, *La prohibition par le II^e^ concile de Latran d'armes jugées trop meurtrières (1139)*, R. D. I. P., t. XXIII, p. 471.

croisades ont retardé de plusieurs siècles l'établissement des Turcs en Europe. Elles ont rapproché toutes les classes par la fraternité chrétienne, par la communauté des intérêts religieux et développé un même sentiment moral chez les nations européennes. Elles ont facilité l'éclosion d'une civilisation commune, en plaçant toute la chrétienté sous la direction de la puissance ecclésiastique suprême (1).

82. — La Papauté, enorgueillie de son autorité spirituelle et morale, élève ses ambitions jusqu'à la domination universelle. Elle prétend disposer des couronnes et trancher les différends entre les princes. — De son côté aussi, l'Empire a hérité de Rome l'idée de la monarchie universelle. — La lutte s'engage : Grégoire VII et Henri de Souabe (1075 à 1085), Alexandre III et Frédéric Barberousse (1159 à 1181), Grégoire IX et Frédéric II (1220 à 1241) en sont les principaux et les plus célèbres acteurs. Le dogme de la suprématie de la Papauté atteint son apogée dans la bulle *Unam Sanctam*, promulguée en 1302 par Boniface VIII.

La Papauté ne possédait pas la force nécessaire pour établir une paix et un ordre durables dans le domaine international. Eût-elle triomphé, le droit international public n'eût pu se fonder et se développer sous son influence. — La base religieuse de son pouvoir rejette en dehors de lui les peuples non chrétiens. — L'Eglise ne peut que professer un absolutisme incompatible avec l'indépendance des Etats : or l'indépendance réciproque des Etats est la base de tout le droit international.

83. — Jusqu'au XIV^e^ siècle, une autre cause s'oppose à l'établissement d'un ordre de choses régulier dans les relations internationales : l'absence de la notion de l'*Etat*, souverain et indépendant, représenté et dirigé par un organisme approprié, l'absence dans chaque pays d'un *pouvoir unique* et ferme, d'une *justice* uniformément organisée. Ce sont là garanties nécessaires pour que règne la loi, garanties indispensables pour que des rapports juridiques réguliers puissent s'établir entre les Etats. — Le chef de l'Etat doit posséder un pouvoir politique reconnu, incontestable et obéi pour être apte à contracter au nom de l'Etat. — Or la féodalité ne pouvait avoir de l'Etat qu'une notion vague et assez indécise, et les rois durent lutter sans cesse, comme Philippe-Auguste, saint Louis, Phi-

---

(1) V. Hershey, *History of international relations during Antiquity and the Middle Ages*, A. J., 1911, p. 901. — Lucas, *De l'influence et du rôle du christianisme dans la formation du droit international*, Revue des Facultés catholiques de l'Ouest, avril 1894. — Nys, *Les origines du droit international*, 1894. — Olivi, *De l'influence du christianisme sur le droit international*, Revue cath. des institutions et du droit, t. XXII. — V. aussi Horoy, *Le droit international dans le Décret de Gratien*, 1887. — Schilling, *Das Völkerrecht nach Thomas von Aquin*, 1919.

lippe le Bel, etc., contre les prétentions, les rébellions, les trahisons des grands vassaux. — L'unité nationale doit être faite. Cette unité, solidement établie, a seule permis à la monarchie française de jouer le premier rôle, pendant plus de trois siècles, dans le domaine des relations internationales (1). — L'unité nationale une fois réalisée en Angleterre, en Espagne, en France, etc., alors purent s'établir des relations suivies et continues, alors put apparaître et grandir le droit international (2).

84. — Au XV^e^ siècle, la découverte de l'Amérique suscite de nombreuses questions, entre autres celles de la traite des noirs, du libre parcours des mers, de la priorité de la découverte. — L'Espagne et le Portugal prétendent, l'un et l'autre, au domaine exclusif de l'Océan et au monopole du commerce avec les pays découverts. Ces deux Etats acceptent la juridiction arbitrale du pape Alexandre VI, et le Pontife romain rend la fameuse bulle du 4 mai 1493 (3).

85. — Quelques années après, la Réforme est un événement d'une immense importance internationale. L'Europe est divisée en deux camps ennemis. — La lutte est longue, opiniâtre. Elle a pour objet l'émancipation du pouvoir temporel de la tutelle de la puissance spirituelle. Le Pape et l'Empereur défendent l'unité et les intérêts de l'Eglise catholique. Les protestants luttent pour la liberté religieuse et pour le droit de constituer une communauté de fidèles, indépendante de Rome. — Cette grave querelle engendre de sanglantes guerres qui désolent et dévastent l'Allemagne. La fameuse guerre de *Trente Ans* est religieuse à son origine. Mais la religion est bientôt reléguée à l'arrière-plan. Les intérêts politiques et matériels prennent la première place dans les pensées et dans les actes de Gustave-Adolphe et de Richelieu. — Le système politique de l'Europe est complètement transformé.

86. — Deux règles fondamentales du droit international datent de cette période de l'histoire : l'abolition des guerres privées ; la protection due aux ambassades permanentes.

Les guerres de la France en Italie, la lutte de François I^er^ et de Charles-Quint, la découverte du Nouveau-Monde suscitent les œuvres des Espagnols Vitoria, Soto, Suarez, de Ayala, de l'Italien Alberico Gentilis. La guerre de Trente Ans incite Grotius à écrire son ouvrage *De Jure Belli ac Pacis.*

---

(1) F. de Martens, *op. cit.*, t. I, p. 108.

(2) Sur l'influence qu'a pu exercer la réception du droit romain au Moyen Age sur le droit international public, V. Hrabar, *Le droit romain dans l'histoire des doctrines du droit international. Eléments de droit international dans les œuvres des légistes du XII^e^ au XIV^e^ siècle* (en russe), 1901.

(3) Prida, *Influencia del descubrimienta y conquista de America en el derecho internacional*, Revista general de legislacion y jurisprudencia, 1892, p. 465 et 1893, p. 9. — V. aussi Nys, *La ligne de demarcation d'Alexandre VI*, R.D.I., t. XXVII, p. 474.

3e Époque. Des traités de Westphalie à la Révolution française (1648-1789)

87. — Les traités de Westphalie, conclus le 24 octobre 1648, mirent fin à la guerre de Trente Ans. Les pourparlers avaient commencé en 1634 ; les préliminaires furent fixés en 1645. — Les échanges de vues et les délibérations des plénipotentiaires, avant et pendant le congrès, démontrèrent avec évidence que les gouvernements entreprenaient une œuvre nouvelle, rompant avec les traditions historiques. — Les plénipotentiaires siégèrent à la fois, partie à Osnabruck, partie à Munster (1).

Le traité de Westphalie a été le véritable point de départ du droit des gens moderne et la base des relations internationales jusqu'en 1789. — Voici ses principales dispositions : 1° Les rapports réciproques de l'Eglise romaine et de l'Eglise protestante furent déterminés d'après la situation où se trouvaient ces Eglises le 1er janvier 1624. — Le traité de paix d'Augsbourg de 1555 fut confirmé. — C'était la reconnaissance et la consécration du schisme. — 2° Les 355 Etats composant l'Empire germanique furent déclarés tout à fait indépendants, sous la réserve de ne pas nuire par traité à un Etat allemand. — 3° La République helvétique et les Pays-Bas furent reconnus indépendants. — 4° la France reçut une partie de l'Alsace et la Suède la majeure partie de la Poméranie et quelques villes allemandes.

D'après F. de Martens (2), l'importance générale du traité de Westphalie, au point de vue des relations internationales, peut se résumer dans les lignes suivantes : — Sa portée immédiate consiste dans la reconnaissance par les Etats européens de la solidarité de leurs intérêts politiques, — dans l'union de ces Etats en une communauté internationale délibérant non seulement sur les affaires communes et générales, mais s'efforçant de déterminer l'organisation intérieure de chaque Etat, — dans l'application de l'idée qu'un certain équilibre politique était l'un des facteurs de la paix. — La reconnaissance de l'autonomie des nombreux Etats allemands et leur union fédérative ouvraient la porte aux immixtions des puissances européennes dans les affaires intérieures de l'Allemagne. — La marche progressive de l'Allemagne vers l'unité sous le sceptre de l'Autriche fut arrêtée ; la maison d'Autriche fut abaissée. — La

---

(1) V. Bougeant, *Guerres et négociations qui précèdent le traité de Westphalie*, 1751. — Hershey, *History of international law since the peace of Westphalia*, A. J., 1912, p. 30. — Kenneth Colegrove, *Diplomatic procedure preliminary to the Congress of Westphalia*, A. J., 1919, p. 450. — Klüber, *Gültigkeit des Westphalische Friede*, 1841. — Lawrence sur Wheaton, *Commentaires*, 1868-69, t. II, p. 203.

(2) F. de Martens, *Traité de droit international*, Introduction, t. I, p. 117.

suprématie internationale de la France fut consacrée, et la Suède, mise en évidence, fut appelée, pour quelques années, à jouer en Europe un rôle important.

88. — Plus tard, la paix des Pyrénées, signée entre la France et l'Espagne en 1659 (1), le mariage de Louis XIV avec Marie-Thérèse venaient préparer et de nouveaux conflits, et l'avènement des Bourbons au trône d'Espagne.

89. — Avec F. de Martens, une remarque importante doit être faite, à ce point de notre aperçu. Qui veut comprendre les causes, le caractère et la portée des événements internationaux de la seconde moitié du XVII^e^ siècle et du XVIII^e^ siècle ne doit pas perdre de vue l'organisation politique et sociale des Etats européens pendant cette période. Sur les ruines du système féodal s'était élevé l'absolutisme du pouvoir royal, qui trouva une base solide dans une constitution sociale à peu près uniforme chez toutes les nations occidentales. — Après avoir dépossédé les seigneurs féodaux de leur puissance politique et de *presque* toutes leurs prérogatives, le roi considéra le territoire de l'Etat comme son propre patrimoine. — La volonté du roi devint l'unique loi pour ses sujets. Louis XV pouvait dire au Parlement de Paris, le 3 mars 1766 : « C'est en ma personne seule que réside l'autorité souveraine... C'est à moi seul qu'appartient le pouvoir législatif sans dépendance et sans partage. L'ordre public tout entier émane de moi ». Aux yeux des souverains, leurs sujets n'avaient aucun droit à l'égard et à l'encontre de l'Etat, dont le roi était l'unique et suprême incarnation (2).

Ce mépris des droits des individus dans les affaires intérieures exerça une notable influence sur la conduite générale des affaires extérieures. Les intérêts réels de la nation furent primés par les intérêts personnels et dynastiques des maisons souveraines. Dans leurs relations extérieures, employant tous leurs efforts et toute leur puissance au triomphe de leurs desseins personnels, les rois, ne reculant devant aucun moyen, ne tinrent nul compte des droits des peuples, ni de ceux des souverains étrangers (3).

90. — Après la paix de Westphalie, ce fut la France qui joua le premier rôle en Europe. Son influence prépondérante se manifesta sous le règne de Louis XIV, qui fut le représentant le plus caractérisé de la politique personnelle des souverains. — Etendre les frontières de son royaume, tel fut le labeur opiniâtre que s'imposa Louis XIV. Ce grand roi, qui fut un diplomate remarquable, accom-

---

(1) V. Gualdo Priorato, *Histoire de la paix conclue à Saint-Jean-de-Luz entre les deux couronnes en 1659*, trad. française, 1664.

(2) H. Taine, *L'ancien régime*, 1876, liv. I, ch. I, § 3.

(3) F. de Martens, *Traité de droit international*, Introduction, t. I, pp. 118 et s.

plit sa tâche aussi bien par les *négociations* que par les guerres (1). — Il avait la meilleure armée et une flotte remarquable, des capitaines comme Turenne et Catinat, des marins comme Jean Bart et Duguay-Trouin. A l'aide de larges subsides, il neutralisait ou s'attachait souvent qui eût été son adversaire, les Stuarts d'Angleterre, par exemple (2).

91. — Dans sa première guerre contre l'Espagne, Louis XIV réclame les provinces belges comme héritage dévolu à sa femme, fille unique du premier lit de Philippe IV d'Espagne. — Cette guerre se termine en 1668 par le traité d'Aix-la-Chapelle. La France acquiert douze villes de Flandre.

En 1671, la guerre éclate entre la Hollande et Louis XIV, qui avait pour alliés les rois d'Angleterre et de Suède. L'Empereur d'Allemagne, le Danemark, l'Espagne et l'électeur de Brandebourg s'étaient mis avec la Hollande. Avec un art remarquable, Louis XIV sut diviser ses adversaires, leur imposer à chacun séparément ses conditions. Par le traité de Nimègue (17 septembre 1678), il reçut la Franche-Comté.

92. — En 1681, Louis XIV promulgue sa grande ordonnance sur la *Marine*, qui traite certaines matières de droit international maritime. Cette ordonnance acquiert en pays étrangers, même en Angleterre, une autorité considérable.

93. — Une évolution se produit dans les relations des puissances européennes avec la France, à partir de la révolution anglaise de 1688. Fin et réfléchi, Guillaume d'Orange, qui hait la France et Louis XIV, voit le danger que font courir à l'Europe les prétentions du roi de France à la domination universelle. Il songe à former une coalition qui s'opposera à l'ambition de Louis. — Grâce à ses efforts, cette coalition s'organise en 1689 et comprend l'Empire d'Allemagne, l'Angleterre, le Danemark, la Hollande, l'Espagne, la Prusse, la Savoie et la Suède, presque toute l'Europe. — Mais l'habileté de Louis XIV sait diviser encore les alliés et dicter à chacun ses conditions de paix. Le traité de Ryswick fut signé en 1697. Cette paix fut un triomphe pour la politique française (3).

---

(1) « Aucun souverain n'a jamais représenté la majesté d'un grand Etat avec plus de dignité et de grâce. Il se servait à lui-même de premier ministre et remplissait les devoirs de cette situation difficile avec une habileté et une assiduité qu'on n'aurait pu raisonnablement attendre d'un homme arrivé au trône dès l'enfance et entouré de flatteurs, avant même qu'il pût parler ». — Macaulay, *Histoire d'Angleterre*, trad. par Montégut, t. I, ch. II, p. 219.

(2) Macaulay, *Histoire d'Angleterre*, t. I, ch. II, pp. 225 et s.

(3) Rousset, *Actes et mémoires des négociations de la paix de Ryswick*, 1699. — Macaulay, *Histoire d'Angleterre*, trad. par Montégut, t. II, ch. VII, pp. 197 et s. — Macaulay, *Histoire du règne de Guillaume III*, trad. par Pichot, t. I, ch. I, p. 112; t. II, ch. II, pp. 203 et s., ch. III, pp. 229

94. — Indigné contre ses alliés, Guillaume d'Orange changea de politique. — Charles II, roi d'Espagne, n'avait point d'enfants. L'ouverture de sa succession était imminente. — Les vastes Etats de la monarchie espagnole étaient réclamés par les maisons régnantes d'Autriche, de Bavière et de France, toutes tenant leurs titres du chef des femmes. — Par son mariage avec le roi de France, Marie-Thérèse avait renoncé à ses droits. Mais Louis XIV les revendiquait pour un de ses descendants et voulait empêcher la *réunion* de l'Espagne et de l'Autriche. — Les Espagnols ne voulaient pas du partage de leur monarchie. — Le désir de l'Europe était d'empêcher que les deux couronnes de France et d'Espagne, ou celles d'Autriche et d'Espagne fussent réunies sur la même tête et donnassent à la maison de Bourbon ou à celle d'Autriche une dangereuse prépondérance. — Un traité de partage fut signé à la Haye, en 1698, entre l'Angleterre, la France et la Hollande. Aux protestations de Charles II contre ce traité, la France répondit que le droit public européen permettait aux puissances intéressées de prendre les précautions nécessaires pour empêcher la reconstitution de la monarchie de Charles-Quint avec ses forces menaçantes pour l'indépendance et la sécurité des autres Etats (1). — Charles II institua par testament le prince Charles de Bavière pour son héritier universel. Ce prince mourut bientôt. — Nouveau traité de partage entre les mêmes contractants, en 1700. — Charles II, aussi mécontent de cet arrangement que du premier, testa en faveur du duc d'Anjou, petit-fils de Louis XIV et de Marie-Thérèse. L'acceptation de ce testament par Louis XIV fut suivie d'une longue et sanglante guerre que termina le traité d'Utrecht en 1713 (2).

95. — Louis XIV, vaincu, n'en avait pas moins atteint son but principal. Les couronnes d'Autriche et d'Espagne n'étaient pas réunies sur une même tête. Philippe d'Anjou était reconnu roi d'Espagne. — Mais, dans l'intérêt de l'équilibre européen, les traités d'Utrecht établirent la séparation des couronnes d'Espagne et de France comme une règle fondamentale du droit public européen.

---

et s.; t. III, ch. I, pp. 1 à 26, ch. II, pp. 235 et s., ch. IV, pp. 423, 496 et s.

(1) Capefigue, *Louis XIV, son gouvernement et ses relations avec l'Europe*, 1837-38, t. IV, chap. 53.

(2) *Actes et mémoires concernant la paix d'Utrecht*, 1712-1713. — Baudrillart, *Philippe V et la Cour de France*, 1889. — Courcy, *La coalition de 1701 contre la France* 1886. — Giraud, *Le traité d'Utrecht*, 1847. — Lawrence sur Wheaton, *Commentaires*, t. II, pp. 205 et s. — Legrelle, *La diplomatie française et la succession d'Espagne*, 1888. — Macaulay, *Histoire du règne de Guillaume III*, t. IV, ch. I, pp. 121, 146 et suiv.; ch. II, pp. 168, 241 et s. — Maintrieu, *Le traité d'Utrecht et les polémiques du commerce anglais*, 1909. — Mignet, *Négociations relatives à la succession d'Espagne*, 1842, t. I, Introduction. — Sixte de Bourbon, *Le traité d'Utrecht et les lois fondamentales du Royaume*, 1914.

lis arrachèrent la Belgique, le Milanais et Naples à la monarchie espagnole pour en doter l'Autriche. Le même résultat eût été obtenu en exécutant les traités de partage. On eût épargné les pertes d'hommes et d'argent qu'a coûtées la guerre de Succession.

96. — La paix d'Utrecht sanctionna la légitimité de la révolution anglaise de 1688 et garantit la succession de la couronne d'Angleterre à la maison de Hanovre. — Les traités d'Utrecht ont été constamment renouvelés et confirmés, depuis cette époque, dans chaque traité de paix postérieur jusqu'à la Révolution française. Un seul changement important fut apporté par le traité de Vienne de 1738, qui transmit la couronne des Deux-Siciles à une branche de la maison de Bourbon.

97. — Les traités d'Utrecht donnèrent vingt-cinq ans de paix à l'Europe. Pendant ce laps de temps, la longue inimitié qui avait régné entre la France et l'Angleterre depuis les guerres féodales du Moyen-Age fut suspendue. — La Suède, occupée de querelles intestines, dut renoncer à jouer un rôle marquant dans la politique extérieure. — L'électeur de Brandebourg s'était fait roi de Prusse en 1701. — Un nouvel et puissant Etat, la Russie, allait entrer en relations actives avec l'Europe occidentale.

Une guerre maritime éclata, en 1739, entre l'Espagne et l'Angleterre.

98. — En 1740, mourait l'empereur d'Allemagne, Charles VI. Il se flattait d'avoir assuré à sa fille Marie-Thérèse, par la fameuse *Pragmatique Sanction*, l'entier héritage des Etats appartenant à la maison d'Autriche. Cette *Pragmatique* avait été ratifiée par la diète de l'Empire et garantie par presque toutes les puissances de l'Europe. Mais les maisons régnantes de Bavière, de Brandebourg, de Saxe, d'Espagne, de Sardaigne, réclamèrent toutes, sous divers prétextes, des portions considérables de territoires longtemps réunis sous la couronne d'Autriche. Elles se coalisèrent avec la France contre Marie-Thérèse. — Le roi de Prusse, Frédéric II, soutint énergiquement ses prétentions. Sans nier l'engagement qu'il avait pris de respecter la Pragmatique Sanction, il envahit la Silésie. Ses vrais motifs, avoués dans sa correspondance particulière, étaient l'amour de la gloire, l'ambition, le désir d'employer à l'agrandissement de la Prusse l'armée formée et les trésors accumulés par son père. Assuré de sa conquête, il abandonna ses alliés sous de vains prétextes. La Silésie lui fut cédée par le traité de Breslau (1742), confirmé à Dresde en 1745 (1).

La paix générale fut conclue à Aix-la-Chapelle en 1748. Tous les pays conquis étaient restitués, sauf la cession, à un fils de Phi-

---

(1) Rousset, *Recueil d'actes et négociations depuis la paix d'Utrecht à celle d'Aix-la-Chapelle*, 1728-55.

lippe V d'Espagne, de Parme, Plaisance et Guastalla, et au roi de Sardaigne, d'une partie de la Lombardie. Le traité garantissait à Frédéric II la possession de la Silésie et de Glatz, et les droits de la maison de Hanovre à la couronne d'Angleterre. Il laissait à l'Autriche le rang d'une puissance de premier ordre et favorisait l'élévation de la Prusse (1).

99. — La paix d'Aix-la-Chapelle établit un état de choses qui ne satisfit aucun gouvernement. L'Autriche regrettait la Silésie. La France avait perdu sa flotte dans sa lutte avec l'Angleterre et ne conservait aucune conquête. La Russie s'inquiétait des ambitions du roi de Prusse.

Au mois d'août 1756, Frédéric II entra subitement en Saxe et occupa Dresde. Il prétendit avoir découvert dans les archives un projet de partage de la Prusse entre l'Autriche, la Saxe et la Russie. Ce fut le commencement de la guerre de *Sept Ans* (1756-1763), à laquelle prirent part d'un côté l'Autriche, l'Allemagne, la Saxe, la France et la Russie ; de l'autre la Prusse alliée à l'Angleterre. Cette guerre conduisit Frédéric à deux doigts de sa perte. La mort d'Elisabeth de Russie le sauva. Le nouvel empereur de Russie, plein d'admiration pour le système militaire prussien, se laissa dicter par Frédéric lui-même les conditions d'un traité de paix.

100. — Le pacte de famille de 1761 réunit les deux branches des Bourbons de France et d'Espagne, en vue de réaliser la prédiction de Louis XIV qu'il n'y aurait plus de Pyrénées. L'Espagne fut, de cette manière, entraînée dans la guerre de la France contre l'Angleterre.

La paix fut signée, en 1763, à Paris, entre l'Angleterre, la France et l'Espagne et à Hubertsbourg entre l'Autriche et la Prusse. La Silésie fut maintenue à Frédéric. Presque toutes les colonies françaises en Amérique devinrent la propriété de l'Angleterre.

101. — A la suite de cette paix, on constate une altération très sensible dans la puissance et l'influence des Etats de l'Europe. — La Prusse conquiert le rang de grande puissance européenne et une importance égale à celle de l'Autriche dans l'Empire d'Allemagne. Une puissance protestante balancera désormais l'influence de la puissance catholique. Un antagonisme permanent va s'établir et les deux puissances rechercheront, l'une et l'autre, l'alliance de leur voisine, la Russie. — Ce dernier Etat prend un rôle actif dans les affaires du centre de l'Europe. Le traité de Neudstadt, en 1721, l'a agrandi des provinces baltiques aux dépens de la Suède. La Russie est devenue à la fois puissance européenne et puissance maritime.

La Suède s'est appauvrie et affaiblie. Elle a perdu son influence en Allemagne. — L'Espagne est devenue le satellite de la France. —

---

(1) De Broglie, *La paix d'Aix-la-Chapelle*, 1895.

La Hollande, restée neutre pendant la guerre maritime de 1756, est descendue à un rang secondaire. Elle n'est plus la tenace adversaire du grand roi.

102. — Le partage de la Pologne servit à rapprocher l'Autriche, la Prusse et la Russie. Il eut lieu une première fois en 1772, une seconde fois en 1793 et mit fin à l'existence de la République polonaise en 1795. « La consommation de ce grand crime politique fut facilitée par l'adhésion des Polonais aux défauts radicaux de leur constitution nationale, par leur intolérance aveugle en matière de religion, et par la fureur de leurs discussions fastidieuses. L'institution absurde du *liberum veto*, qui légalisait l'anarchie, ne pouvait être contrebalancée que par le droit de confédération qui légalisait la rébellion... Mais ces circonstances sont bien loin d'excuser cet acte de violence » (1). — Quel fut le promoteur de cet acte inique ? Les historiens ne sont pas d'accord sur ce point ; mais ils relatent tous les pleurs hypocrites de Marie-Thérèse (2).

103. — Le traité de Koutchouk-Kaïnardji, en 1774, entre la Turquie et la Russie, assura à cette dernière puissance, dans la Péninsule des Balkans, le rôle prépondérant qu'elle conserva jusqu'à la paix de Paris en 1856.

104. — La médiation de la Russie et de la France mit fin au conflit élevé en 1778 entre l'Autriche et la Prusse au sujet de la succession de Bavière. Le traité de Teschen, 1779, confirmait la validité de ceux de Westphalie, de Breslau, de Dresde, etc. La Russie devint ainsi garante de l'ordre établi en Europe par le célèbre traité de 1648 : ce qui lui permit plus tard d'intervenir *juridiquement* dans les affaires intérieures de l'Allemagne.

105. — En 1774, éclata en Amérique la rébellion des colonies anglaises contre l'Angleterre. Le résultat fut la formation, le 4 juillet 1776, des Etats indépendants de l'Amérique du Nord. — La cour de France, après de longues hésitations et de mûres réflexions, reconnut l'indépendance des Etats-Unis, et conclut avec eux deux traités, l'un de commerce, le second d'alliance défensive, le 6 février 1778. — La guerre éclata entre l'Angleterre et la France : l'Espagne y fut entraînée, en vertu du pacte de famille. Le traité de paix définitif fut conclu à Versailles, en 1783. L'Angleterre reconnut l'indépen-

---

(1) Wheaton, *Histoire des progrès, etc.*, t. I, p. 333. — Lawrence, *Commentaires sur les Eléments du droit international de Henry Wheaton*, t. 1, ch. XIX, pp. 28 et s. — Sorel, *La question d'Orient au XVIII^e siècle*, 1889. — V. Cuttoli, *La Pologne au XVIII^e siècle et le droit international*, 1912. — Raumer, *Le démembrement de la Pologne*, 1878. — Comp. Winiarski, *Les institutions politiques en Pologne au XIX^e siècle*, 1921.

(2) Wheaton, *op. cit.*, t. I, pp. 334 à 345. — F. de Martens, *Traité, etc.*, t. I, § 25, pp. 143 et s.

dance de ses anciennes colonies. Les Florides et Minorque furent restituées à l'Espagne, le Sénégal à la France (1).

106. — Dans les traités de février 1778, la France et les Etats-Unis adoptèrent la règle de droit maritime : *navires libres, marchandises libres*. Le gouvernement français publia, le 26 juillet 1778, une ordonnance étendant cette stipulation en faveur de toutes les puissances neutres.

107. — Les prétentions de l'Angleterre relatives au commerce des neutres par mer provoquèrent, le 27 février 1780, la fameuse déclaration de l'impératrice de Russie, Catherine II, relative à la *neutralité armée*. La déclaration fut notifiée aux cours de Londres, de Versailles et de Madrid. Le Danemark, la Suède, signèrent en juillet et août 1780 des conventions avec la Russie. La mer Baltique fut déclarée *mare clausum* pour les vaisseaux de guerre des puissances belligérantes. — La Prusse (8 mai 1781), le Portugal (13 juillet 1782), Naples (10 février 1783) accédèrent ensuite à ces conventions. L'Autriche (9 octobre 1781), les Etats-Unis (5 octobre 1780) adhérèrent aux principes formulés dans la déclaration. — L'Angleterre fut contrainte à laisser les neutres commercer avec les Etats-Unis (2).

108. — Le principe général qui servit de point de départ à toutes les guerres, à toutes les négociations diplomatiques des XVII^e^ et XVIII^e^ siècles fut l'idée de l'*équilibre politique européen*. Au nom de ce principe se conclurent les alliances et les coalitions. Les déclarations de guerre et les partages de territoire essayaient de s'appuyer sur le respect de l'équilibre des Etats. — A maintenir cet équilibre, toujours instable et toujours compromis, fut consacrée toute la politique internationale de ces deux siècles. Ces efforts démontrèrent que les Etats d'Europe avaient le pressentiment de la communauté de leurs intérêts. — Mais ce principe fut aussi invoqué pour justifier toutes les ambitions, toutes les usurpations, toutes les violations du droit (3).

---

(1) Sur la guerre de l'indépendance américaine, V. Brancroft, *Action commune de la France et de l'Amérique pour l'indépendance des Etats-Unis*, 1876. — Doniol, *Histoire de la participation de la France à l'établissement des Etats-Unis d'Amérique*, 1886-92.

(2) Sur la neutralité armée de 1780, V. notamment Bergbohm, *Die bewaffnete Neutralität*, 1884. — Paul Fauchille, *La diplomatie française et la ligue des neutres de 1780*, 1893. — F. de Martens, *Recueil des traités conclus par la Russie*, t. IX, traités avec l'Angleterre, pp. 295 et s. — Nikolski, *Origine du système de la neutralité armée en 1780*, (en russe,) Journal du minist. de l'instr. publ. de Russie, février 1893. — Brown Scott, *The armed Neutralities of 1780 and 1800*, 1918 (recueil de documents; bibliographie développée); *Official documents bearing on the armed Neutrality of 1780 and 1800*, 1917. — Comp., n° 1514, note 1.

(3) F. de Martens, *Traité de droit international*, t. I, § 28, p. 164. — V. Erich, *Ueber Allianzen und Allianz Verhältnisse nach neutigem Völkerrecht*, Archiv f. öff. Recht. 1909, p. 149. — Tardieu, *La France et les alliances: la lutte pour l'équilibre*, 1908.

109. — Les questions soulevées durant cette période de l'histoire furent les suivantes : liberté des mers ; liberté de la pêche maritime ; droit au salut ; liberté de commerce des neutres en temps de guerre maritime ; confiscation de la propriété privée ennemie en mer ; droit de visite ; contrebande de guerre ; droits et conditions de blocus ; interdiction en temps de guerre du commerce colonial interdit en temps de paix ; péages des détroits du Sund et du Belt ; droit d'intervention ; conditions de la qualité de belligérant, etc.

Le respect du caractère inviolable des ambassadeurs et de leurs prérogatives s'affermit. Les rapports des belligérants entre eux s'améliorent, ainsi que le traitement appliqué aux prisonniers de guerre.

La diplomatie fut laborieuse, savante : elle concourut activement à la reconnaissance et à la fixation des principes admis de nos jours.

110. — Des événements aussi considérables, des questions aussi graves, des conflits aussi violents ne pouvaient manquer d'appeler l'attention des philosophes, des juristes, des penseurs. Les écrivains les plus importants et les plus remarquables de cette époque furent Barbeyrac, Burlamaqui, Bynkershœk, Hubner, Galiani, Lampredi, Mably, G.-F. de Martens, Moser, Puffendorf, Selden, Vattel, Wolff, Wicquefort, Zouch, etc.

4e Époque. De la Révolution française (1789) aux traités de Vienne (1815)

111. — La Révolution éclata en France pour renverser les restes odieux du régime féodal et pour détruire l'arbitraire royal et ses abus. Son but primordial fut de rendre au citoyen français ses droits politiques et sa liberté individuelle. Là est son côté national. — « Mais ce qui caractérise surtout la Révolution française, ce qui constitue sa grandeur et sa gloire, c'est le côté cosmopolite, le côté humanitaire que nous rencontrons en elle, surtout à ses débuts. L'idée de justice, l'égalité de tous les hommes devant la loi, la liberté de conscience, l'abolition de l'esclavage, la liberté individuelle du citoyen, en un mot tous les grands principes que la Révolution française a proclamés et qui sont devenus le patrimoine commun des nations policées, donnent à cette Révolution une importance capitale dans l'histoire du droit des gens » (1).

L'esprit de liberté suscité en France allait envahir l'Europe entière. Les principes fondamentaux de la Révolution ébranlaient

---

(1) De Holtzendorff, *Eléments de droit international*, § 8, p. 26. — V. encore Nys, *La Révolution française et le droit international*, dans ses *Etudes de droit international*, pp. 318 et s. — Olivi, *De quelques conséquences de la Déclaration des droits de l'homme dans le domaine du droit des gens*, Rev. cathol. des institutions et du droit, 1889. — Redslob, *Völkerrechtliche Ideen der französischen Revolution*, 1916.

l'ancien système monarchique. Ils allaient amener des transformations profondes dans les institutions politiques et dans l'organisation intérieure des nations européennes. Les rois virent le péril. La Révolution triomphante, leur puissance absolue disparaissait. Ils se coalisèrent contre l'ennemi commun et voulurent arrêter la propagation des idées nouvelles. Ils désiraient aussi profiter du désordre qui régnait en France pour arrondir leurs Etats à ses dépens (Convention de Pilnitz, 27 août 1791. — Ultimatum de l'Autriche, 7 avril 1792. — Manifeste de Brunswick, 28 juillet 1792). — D'autre part, les décrets de la Convention Nationale invitaient les nations européennes à se soulever contre leurs souverains en leur promettant l'alliance et l'appui du peuple français (Décret du 19 novembre 1792). — Dans ces conditions, se forma la coalition de 1793 contre la France. Mais les visées personnelles, les calculs égoïstes divisèrent bientôt les alliés. Le désaccord devint visible lorsque, à l'insu de l'Autriche, la Prusse négocia avec la République française le traité de Bâle, en 1795. — Les victoires de Bonaparte obligèrent l'Autriche à signer le traité de Campo-Formio, 17 octobre 1797.

112. — La paix conclue ne fut pas de longue durée. Une nouvelle coalition contre la France fut formée entre l'Angleterre, l'Autriche et la Russie. — Un congrès s'était réuni à Rastadt en 1797 (1). — Les envoyés français y furent assassinés, le 28 avril 1799 ; attentat inouï, qui montrait la fureur des coalisés contre la République. La paix avec l'Autriche fut signée à Lunéville, en 1801 ; à Amiens, avec l'Angleterre, en 1802.

113. — Par ses guerres, par ses conquêtes, par la diffusion de ses principes et l'expansion de ses idées, la Révolution française détruisit le système créé par le traité de Westphalie. Après avoir vaincu l'Europe coalisée, la France jeta les fondements d'un nouvel ordre international (2).

114. — Il est superflu de refaire ici le récit des guerres et des conquêtes de Napoléon I^er^. Indiquons seulement les traits généraux et caractéristiques.

« Napoléon, dit F. de Martens, vainquit l'Europe autant par la propagande des idées de liberté que par la force des armes. Les

---

(1) Sur le congrès de Rastadt, V. Kœchlin, *La politique française au congrès de Rastadt*, Annales de l'Ecole libre des sciences politiques, 1886, 1887 et 1888. — **Montardot et Pingaud**, *Congrès de Rastadt*, 1912. — **Sorel**, *L'Europe et le Directoire : le congrès de Rastadt*, Revue des Deux-Mondes, 15 juillet 1897.

(2) Bourgoing, *L'Europe pendant la Révolution française*, 1865-85, — Descotes, *La Révolution française vue de l'étranger*, 1897. — Lefebvre, *Les cabinets de l'Europe durant la Révolution française*, 1845-47. — Sorel, *L'Europe et la Révolution française*, 1885-1904. — Sybel, *Histoire de l'Europe pendant la Révolution française*, 1869-88.

armées françaises répandirent ces idées dans les pays occupés par elles. Ces peuples accueillirent avec sympathie les institutions libérales apportées par les conquérants. Napoléon comprenait parfaitement l'importance de cette propagande ; dans les instructions qu'il donnait et dans les manifestes qu'il publiait, il déclarait constamment qu'il faisait la guerre aux institutions féodales, odieuses à toutes les nations, et qu'il désirait fonder son pouvoir non pas sur l'asservissement des peuples, mais sur leur sympathie » (1).

Au commencement les Français ne rencontrèrent pas, dans les populations, la haine et la résistance opiniâtre qu'avaient espérées les souverains de l'Europe. — Mais tout changea quand les véritables intentions de Napoléon se manifestèrent avec une aveuglante clarté. La volonté du conquérant effaça d'un trait de plume des Etats de la carte. Le blocus maritime exercé par l'Angleterre, auquel répondit le blocus continental prescrit par l'Empereur, rendit les relations commerciales impossibles et plongea tous les peuples dans la misère. — Les souverains européens firent espérer à leurs sujets des institutions politiques meilleures, des lois libérales, quand le joug français aurait été secoué. — L'Espagne avait toujours lutté. — L'Allemagne releva la tête ; un irrésistible courant s'établit en 1813. — La victoire abandonna les armées françaises. — Les alliés envahirent la France et occupèrent deux fois sa capitale.

114[1]. — En Amérique, une guerre éclate le 18 juin 1812 entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, qui se termine par le traité de Gand du 24 décembre 1814 (2).

5e Époque. — Des traités de Vienne (1815) jusqu'à nos jours (3)

115. — Après la chute de Napoléon, une reconstitution de la communauté européenne devenait nécessaire. Le congrès de Vienne entreprit cette œuvre. Les séances en furent ouvertes le 18 novembre 1814. Les souverains de Russie, d'Autriche et de Prusse y prirent place avec les représentants de presque tous les Etats européens. Le 9 juin 1815, le congrès avait terminé ses travaux. Les anciennes dynasties étaient rétablies. La famille de Bonaparte proscrite. — La France rentrait dans ses anciennes limites de 1792. — Le partage de la Pologne fut confirmé (4). — La Prusse reçut le duché de Posen, la moitié du royaume de Saxe qu'elle eût voulu faire disparaître en entier, un grand nombre de villes et districts sur les rives du Rhin. — L'Autriche recouvra les anciennes posses-

---

(1) F. de Martens, *Traité de droit international*, t. I, § 28, p. 165. — Comp. Chevalley, *Essai sur le droit des gens napoléonien d'après la correspondance* (*1800-1807*), 1911.

(2) Comp. Updyke, *The diplomacy of the war of 1812*.

(3) Pour cette période, V. l'*Histoire diplomatique de l'Europe* de Debidour.

(4) Wheaton, *Histoire des progrès, etc.*, t. II, §§ 12 et 13, pp. 110 et s.

sions que lui avait reconnues le traité de Lunéville, avec la Vénétie et la Lombardie. — Les divers Etats allemands conclurent entre eux une alliance perpétuelle et fondèrent la Confédération germanique, gouvernée par une Diète. — La Russie prit le duché de Varsovie. — La Belgique fut unie à la Hollande pour former le royaume des Pays-Bas, destiné à servir de barrière contre les projets éventuels de la France (1). — La Suisse fut déclarée *neutre*. — L'Angleterre s'enrichit de la plus grande partie des colonies étrangères.

« L'arbitraire et la faveur président seuls au partage des territoires. On ne tient nul compte des droits acquis, des justes aspirations des peuples » (2).

Les espérances de profondes réformes suscitées par les proclamations solennelles des princes, au moment de la guerre de 1813, font place à un désenchantement universel. Les promesses faites ne sont pas tenues. Un désir général de réformes engendrera bientôt une fermentation, qui se traduira par de nouvelles révolutions.

L'influence des idées françaises se fit sentir au congrès de Vienne en quelques points : la traite des nègres, la liberté de navigation sur les rivières (3).

116. — Pour assurer l'état de choses créé par le congrès de Vienne, surtout pour tenir la France en respect, l'Autriche, la Prusse et la Russie formèrent la *Sainte-Alliance* (4) qui put compter, au début, sur le concours de l'Angleterre. Sous l'influence d'Alexandre I^er^, cette Sainte-Alliance (26 septembre 1815) eut une couleur mystique et religieuse. Les souverains unis voulaient « faire connaître à l'univers entier leur inébranlable résolution de suivre, aussi bien dans la direction des Etats qui leur étaient confiés que dans les relations politiques avec tous les autres gouvernements, uniquement les préceptes de la sainte religion, de l'amour, de la vérité et de la paix ».

---

(1) Sur les origines de cette union, V. Paul Fauchille, *Une chouannerie flamande au temps de l'Empire (1813-1814)*, 1905, pp. 122 et s.

(2) De Holtzendorff, *Eléments, etc.*, § 8, p. 27.

(3) Sur le congrès de Vienne, V. Angeberg, *Le congrès de Vienne et les traités de 1815*, 1863. — Capefigue, *Le congrès de Vienne dans ses rapports avec la circonscription actuelle de l'Europe*, 1847; *Histoire authentique et secrète des traités de 1815, dans leurs rapports avec la Restauration et la Révolution de juillet*, 1887. — Crétineau-Joly, *Histoire des traités de 1815 et de leur exécution*, 1844. — Dupuis, *Le ministère de Talleyrand en 1814*, 1919-1920. — Flassan, *Histoire du congrès de Vienne*, 1829. — De Jaucourt, *Correspondance du ministre intérimaire des affaires étrangères pendant le congrès de Vienne*, 1905. — Pallain, *Correspondance de Talleyrand et de Louis XVIII pendant le congrès de Vienne*, 1881. — De Pradt, *Histoire du congrès de Vienne*, 1829. — Sorel, *Le traité de Paris du 20 novembre 1815*, 1873. — Weil, *Dessous du congrès de Vienne*, 1917.

(4) Sur la Sainte-Alliance ,V. Gœrres, *Die Heilige Allianz und die Völker*, 1859. — Muhlenbeck, *Les origines de la Sainte-Alliance*, 1888.

Les quatre puissances, qui avaient formé la coalition contre la France, s'étaient déjà engagées par le traité de Chaumont (1er mars 1814) à agir de concert pendant une période de vingt ans, « pour maintenir l'équilibre européen, pour assurer le repos et l'indépendance des Etats et pour empêcher les violations arbitraires des droits et des territoires étrangers, violations qui avaient désolé le monde pendant de si longues années ».

Le même esprit dicta le traité d'Aix-la-Chapelle (30 septembre-21 novembre 1818), par lequel la France adopta la politique d'intervention suivie par les monarchies absolues. Le congrès d'Aix-la-Chapelle démontra clairement la ferme intention des grandes puissances de n'accomplir aucune réforme libérale, ni de permettre aucune révolution intérieure au profit de la liberté et des droits des peuples.

L'adhésion de la maison de Bourbon amène la constitution de la pentarchie. Les cinq grandes puissances jouent le rôle de cour régulatrice de l'Europe, de gardiens protecteurs appelés à veiller avec un soin jaloux sur la tranquillité des peuples. Elles établissent comme règle la faculté de s'ingérer dans les affaires intérieures des Etats indépendants, lorsqu'à leur jugement la situation de ces affaires constituerait un danger pour la paix de l'Europe. — En présence des aspirations des peuples vers la liberté politique, les occasions d'intervenir ne devaient pas manquer. Les congrès de Troppau (1820), de Laybach (1821), de Vérone (1822), s'élèvent, malgré l'opposition de l'Angleterre, contre les changements constitutionnels survenus à Naples et en Espagne (1).

117. — La Grèce se sépare de la Turquie (2). — Les colonies espagnoles de l'Amérique secouent le joug de la métropole et adoptent la forme républicaine (3).

117'. — La politique d'intervention de la Sainte-Alliance et l'émancipation des colonies de l'Amérique provoquent en 1823 une déclaration du Président des Etats-Unis Monroe, connue sous le nom de

---

(1) Lawrence, *op. cit.*, t. II, pp. 230 et suiv. — Wheaton, *Histoire, etc.*, t. II §§ 22 à 25, pp. 199 et s. — V. Lemonnier, *Le droit international dans les affaires d'Espagne*, 1822-1824.

(2) Charmisry, *L'insurrection hellénique et la diplomatie européenne*, 1904. — Headley, *Diplomatic History of Greece*, 1838. — Isambert, *L'indépendance grecque et l'Europe*, 1900 (bibliographie dans cet ouvrage, p. 417). — Lascaris, *Capodistrias avant la Révolution grecque: sa carrière politique jusqu'en 1822*, 1918.

(3) Torrente, *Historia de la revolucion hispano-americana*, 1829-30. — V. Lawrence, *op. cit.*, t. II, pp. 298 et s., pp. 403 et s. — Comp. Lockart Rives, *The United States and Mexico, 1821-1848*, 1913. — Manning, *Early diplomatic relations between the United States and Mexico*, 1916. — Renaut, *La politique des Etats-Unis dans l'Amérique du Nord espagnole sous le régime de Joseph Bonaparte (1808-1814)*, *Revue des sciences politiques*, t. XXXIX (1918), p. 76.

Doctrine de Monroe (V. ci-après) : les Etats-Unis ne tolèreront aucune immixtion de l'Europe sur le continent américain.

118. — Au mépris du principe de la légitimité, principe proclamé infaillible par Talleyrand au congrès de Vienne, la France renverse, en 1830, la dynastie des Bourbons. — Le gouvernement de Louis-Philippe achève la conquête de l'Algérie, commencée par Charles X malgré la résistance de l'Angleterre (1).

L'exemple donné par les Français entraîne leurs voisins, les Belges. Ils se soulèvent contre le gouvernement hollandais. — Avec l'aide de la France et de l'Angleterre, ils se séparent de la Hollande. En vertu du traité de Londres de 1831, la Belgique devient un royaume indépendant. Il n'est reconnu par le roi de Hollande qu'en 1839 (2).

En 1840, à la suite de la révolte en Egypte de Mehemet Ali contre le sultan, une crise des plus graves se produit en Orient, qui menace la paix de l'Europe. Alors apparaissent les desseins de l'Angleterre sur l'Egypte, sur la Syrie, sur la Mésopotamie. La Russie se joint à elle. Une coalition des puissances menace la France. La politique pacifique de Louis-Philippe parvient à en éviter les effets. Un traité est signé à Londres le 15 juillet 1840 entre l'Angleterre, l'Autriche, la Prusse et la Russie pour la pacification du Levant ; la France y adhère le 10 juillet 1841 (3).

119. — Le 24 février 1848, une révolution éclate en France. La République est proclamée. Le mouvement se répercute dans une grande partie de l'Europe. Des révolutions ont lieu en Prusse, en Hongrie, etc. L'Autriche est secourue par la Russie (4). — Le Parlement de Francfort-sur-le-Mein avorte ; la Confédération germanique est rétablie. — Pie IX se réfugie à Gaëte, après l'assassinat du comte Rossi. Il est ramené au Vatican par les troupes françaises qui vont occuper Rome pendant plusieurs années.

120. — Ces événements prouvent que le système de la Sainte-Alliance était impuissant à diriger la marche des événements politiques. Mais le coup mortel pour la politique adoptée au congrès de Vienne est porté par l'avènement de Napoléon III. C'était contre la France que les traités de 1815 avaient été conclus, pour forcer la France à en respecter les clauses que les puissances s'étaient alliées,

---

(1) Jean Darcy, *Cent années de rivalité coloniale. L'Afrique*, 1904, pp. 35-190.

(2) Sur la révolution belge, V. de Broglie, *Le dernier bienfait de la monarchie*, 1900. — Nothomb, *Essai historique et politique sur la Révolution belge.* — V. encore ci-après, n^os^ 348 et s. — V. Nys, *Les expéditions françaises en Belgique en 1831 et 1832; la question des frais extraordinaires*, R.D.I., 2^e^ série, t. XIV, p. 291. — V. aussi Lawrence, *op. cit.*, t. II, pp. 463 et s.

(3) V. de Guichen, *La crise d'Orient et l'Europe, de 1839 à 1841*, 1921.

(4) V. Hermant, *La révolution de 1848*, 1901.

et un Bonaparte montait sur le trône d'où sa famille avait été déclarée à jamais exclue !

121. — Le premier soin de Napoléon III fut de rompre l'alliance des trois puissances de l'Est et de s'allier à l'Angleterre. La guerre d'Orient lui fournit l'occasion favorable. Elle eut pour motifs apparents un désaccord à propos des Saints-Lieux. En réalité, elle était provoquée par la situation exceptionnelle faite à la Russie dans les Balkans depuis le traité de Koutchouk-Kaïnardji, et par la faiblesse de la Turquie menacée dans son existence. L'Angleterre, la France et la Sardaigne vinrent au secours du sultan (1).

122. — Après la prise de Sébastopol, un congrès fut réuni à Paris. L'Autriche et la Prusse y furent appelées, quoique ces puissances n'eussent pas participé à la guerre. Le traité de paix fut signé le 30 mars 1856. — La Russie perdait le protectorat exclusif des chrétiens vivant sous la domination turque. Ce protectorat fut confié aux Etats signataires du traité. — La mer Noire fut neutralisée. La Russie dut renoncer à y entretenir une flotte de guerre, ne plus construire de fortifications sur les côtes et détruire celles qui subsistaient. — Le détroit des Dardanelles fut déclaré fermé aux navires de guerre de toutes les nations. — La Moldavie, la Valachie, la Serbie furent érigées en principautés, gouvernées par des princes, dont l'élection devait obtenir la ratification de la Porte (2). — Le démembrement de la Turquie commençait à la suite d'une guerre entreprise pour défendre son intégrité.

A la suite du traité du 30 mars, les puissances représentées au

---

(1) V. Rothan, *L'Europe et l'avènement du second Empire*, 1893 ; *La Prusse et son roi pendant la guerre de Crimée.* — Sur les affaires d'Orient et la guerre de Crimée, V. encore Annuaire des Deux-Mondes, 1850 à 1856. — D'Avril, *Négociations relatives au traité de Berlin. Introduction historique.* — Germain Bapst, *La guerre de Crimée*, 1902. — De Beust, *Mémoires*, t. I. — De Bismarck, *Correspondance diplomatique*, 1851-1859. — De Branz, *Le traité de Paris du 30 mars étudié dans ses causes et ses effets*, 1856. — Desprez, *Le mouvement illyrien*, Revue des Deux-Mondes, 15 mars 1847. — *La Moldo-Valachie*, Revue des Deux-Mondes, 1er janvier 1848. — Engelhardt, *La Turquie et le Tanzimat*, t. I, 1882. — Forcade, *La question d'Orient*, Revue des Deux-Mondes, 1er mars à 1er décembre 1854. — Geffcken, *Histoire de la guerre d'Orient* (en allemand). — Gourdon, *Histoire du congrès de Paris*, 1857. — D'Harcourt, *Les quatre ministères de M. Drouyn de Lhuys.* — Kinglake, *Histoire de la guerre de Crimée* (en anglais). — De Monicault, *Le traité de Paris et ses suites*, 1898. — Cyprien Robert, *Les Slaves de Turquie.* — Thouvenel, *Nicolas Ier et Napoléon III.* — *Trois années de la question d'Orient.* — Ubicini, *Etat présent de l'Empire ottoman*, 1876.

(2) Sur l'évolution des principautés danubiennes, V. Annuaire des Deux Mondes, 1855 à 1866. — Boéresco, *La situation politique des anciennes principautés roumaines du Danube : leurs rapports avec la Turquie et avec les autres Etats*, R.D.I.P., t. IV, pp. 324 et s. — Filitti, *Les principautés roumaines sous l'occupation russe (1828-1834)*, 1904. — Saint-René Taillandier, *La Serbie au XIXe siècle.*

congrès signèrent, le 16 avril 1856, une importante déclaration relative au droit international maritime (V. ci-après). Les autres Etats furent invités à y adhérer. Les règles contenues dans cette déclaration ont été adoptées par la très grande majorité des Etats civilisés.

Jusqu'en 1856, la Russie avait occupé le premier rang parmi les puissances continentales d'Europe. Après la guerre de Crimée, elle dut céder le pas à la France. Cette puissance reprit une place prépondérante dans le concert européen et la conserva pendant dix années, jusqu'en 1866.

123. — Napoléon III s'allie au Piémont pour faire à l'Autriche la guerre de 1859. La même année, la paix est signée à Villafranca. La Lombardie est cédée à l'empereur des Français qui la rétrocède au roi de Sardaigne. Les Etats italiens doivent former une confédération sous la présidence d'honneur du Pape. Le traité de paix définitif est signé à Zurich (10 novembre 1859) ; mais toutes les clauses n'en sont pas exécutées. — Le Piémont s'annexe la Toscane, Parme, Modène et les Romagnes. — Par le traité de Turin (24 mars 1860) le Piémont cède à la France Nice et la Savoie. — Une insurrection éclate en Sicile, une révolution à Naples. Le royaume de Naples est annexé à la Sardaigne, qui occupe aussi les Marches et l'Ombrie. — L'unité de l'Italie se complètera en 1870 par la prise de possession des Etats du pape et de la ville de Rome par les troupes du roi d'Italie. On ne laissera au Saint-Père que le Vatican et le Palais du Latran.

124. — A l'extrémité de l'Asie, l'Angleterre et la France font à la Chine une guerre qui se termine par la paix de Pékin (1860) (1).

125. — En Amérique, la guerre dite de Sécession éclate entre les Etats du Nord et ceux du Sud (1861). Guerre civile et intérieure, elle engendre de graves difficultés internationales. Sa cause profonde se trouve dans l'antagonisme politique et social qui divise depuis longtemps ces Etats. Sa cause immédiate et prochaine est l'abolition de l'esclavage. Les Etats du Sud vaincus rentrent en 1865 dans la Confédération et reconnaissent l'autorité du gouvernement fédéral de Washington (2).

126. — La France profite de ces circonstances pour fonder un empire au Mexique et placer sur son trône Maximilien d'Autriche.

---

(1) V. de Lapradelle, *La question chinoise*, R. D. I. P., t. VIII, IX, X et XI. — Morse, *The international relations of the chinese Empire*, 1910. — Comp. Balmeille, *Affaires d'Extrême-Orient de 1842 à 1902*, 1906.

(2) Lawrence sur Wheaton, *op. cit.*, t. II, XXIV, pp. 142 et s. — Greeley, *The American conflict*, 1864-67. — Sur la guerre de Sécession américaine, envisagée principalement dans les rapports entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, V. Mountague-Bernard, *A historical account of Neutrality of Great Britain during the American civil war*, 1870.

L'empire est promptement renversé et le malheureux Maximilien paie de sa vie sa tentative avortée (1866) (1).

127. — Avec un esprit de suite et une ténacité remarquables, la Prusse poursuivait, depuis de longues années, l'abaissement de l'Autriche en Allemagne et la reconstitution de l'empire au profit de la maison de Hohenzollern. Après bien des efforts elle s'était rattaché la majeure partie des Etats allemands par l'association douanière connue sous le nom de *Zollverein* et avait préparé l'union politique future par la communauté des intérêts économiques. Au cours de l'année 1855, le *Zollverein* englobait tous les Etats de la Confédération germanique moins l'Autriche, le Mecklembourg, le Holstein et les Villes hanséatiques. Il formait une association de 34 Etats, avec une population de trente-cinq millions d'habitants (2).

128. — L'année 1864 vit éclater la guerre entre le Danemark d'une part et d'autre part l'Autriche et la Prusse. La Diète germanique avait chargé ces deux Etats de l'exécution fédérale contre le roi de Danemark au sujet des duchés de Schleswig et de Holstein. Le Danemark fut vaincu. Par le traité de Vienne, de 1864, il renonça à posséder les duchés, y compris celui de Lauenbourg (3). — Le *condominium* de l'Autriche et de la Prusse ne dura pas longtemps. L'antagonisme latent qui existait entre ces deux Etats depuis 1815 éclata en 1866. L'Italie s'allia à la Prusse ; le Hanovre, le Wurtemberg, la Hesse, la Bavière, la Saxe, le duché de Nassau firent cause commune avec l'Autriche. Le triomphe de la Prusse fut rapide et foudroyant. L'Autriche fut vaincue à Kœniggraetz (Sadowa). Les puissances belligérantes conclurent à Nikolsbourg les préliminaires de la paix et la paix définitive par le traité de Prague du 23 août 1866. L'Autriche renonça à tout droit sur les duchés. Elle céda la Vénétie à Napoléon III qui la rétrocéda au roi d'Italie. Plusieurs Etats allemands vaincus furent annexés à la Prusse. La Saxe fut épargnée. — La Confédération germanique cessa d'exister. Elle fut remplacée par la Confédération de l'Alle-

---

(1) Lawrence sur Wheaton, *op. cit.*, t. II, pp. 339 et s. — V. Pruneda, *Historica de la guerre de Méjico dese 1861 à 1867, con todos los documentos diplomaticos justificativos*, 1867.

(2) V. l'historique de la formation du Zollverein dans Calvo, *Le droit international*, §§ 79 et s. — Lawrence sur Wheaton, *op. cit.*, t. I, XXIII pp. 369 et s. — V. aussi Thudichum, *Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins*, 1870. — Worms, *L'Allemagne économique ou Histoire du Zollverein allemand.*

(3) V. sur cette affaire des duchés, Lawrence sur Wheaton, *op. cit.*, t. II, XXIII, pp. 1 et s. — Milovanowitch, *Les traités de garantie*, 1888, pp. 236 et s. — Klaczko, *Deux chanceliers.* — Comp. de Jessen, *Manuel historique de la question du Slesvig*, 1906. — Gasselin, *La question du Schleswig Holstein. Contribution à la théorie de l'annexion*, 1909.

magne du Nord ayant à sa tête le roi de Prusse. La Bavière, le Wurtemberg, Bade et une partie de la Hesse restèrent indépendants. Mais ces Etats conclurent bientôt avec la Confédération du Nord des traités secrets les engageant à joindre leurs armées à la sienne en cas de guerre (1).

129. — Ces événements excitèrent en France un vif mécontentement. L'opinion publique accusa avec raison l'empereur Napoléon III de s'être laissé duper et de n'avoir pas su prévenir l'énorme accroissement de la constante ennemie de la France. De graves événements se préparaient.

130. — La rupture entre la France et la Prusse s'accomplit en 1870 à l'occasion de la candidature du prince Léopold de Hohenzollern au trône d'Espagne. Mal préparée, mal dirigée, la France vit son territoire envahi, sa capitale assiégée, et, après une lutte acharnée, mais impuissante, elle fut forcée de signer les préliminaires de Versailles (26 février 1871) et la paix définitive de Francfort (10 mai 1871). Elle était contrainte de céder à l'Allemagne l'Alsace et une partie de la Lorraine et s'engageait à payer une contribution de guerre de cinq milliards de francs (2). — La Russie profita de la situation amenée par la guerre franco-allemande pour faire abroger par la conférence de Londres (13 mars 1871) les articles du traité de Paris (30 mars 1856) qui restreignaient ses droits sur la mer Noire (3).

131. — L'empire d'Allemagne fut fondé sous le sceptre du roi de Prusse, qui prit le titre d'empereur d'Allemagne.

132. — La garantie de l'intégrité et de l'indépendance de la Turquie avait été le résultat de l'alliance anglo-française et de la prépondérante de l'Autriche en Allemagne. Tant que subsistèrent cette alliance et cette prépondérance, le but de cette garantie, qui était d'empêcher la conquête de l'Orient par la Russie, n'avait subi aucune atteinte. Mais lorsque l'Autriche eut été expulsée de l'Allemagne, que la France, abandonnée à elle-même par la politique à courtes vues du cabinet anglais, eut été écrasée et démembrée,

---

(1) V. Klaczko, *Deux chanceliers*. — La Marmora, *Un po piu di luce*. — Rothan, *La politique française en 1866*, 1884.

(2) V. Benedetti, *Ma mission en Prusse*, 1871. — May, *Le traité de Francfort*, 1909. — Albert Sorel, *Histoire diplomatique de la guerre franco-allemande*, 1871. — Valfrey, *Histoire de la diplomatie du gouvernement de la Défense nationale*, 1871-1872; *Histoire du traité de Francfort*, 1874. — V. aussi Rothan, *L'Allemagne et l'Italie (1870-1871)*, 1885. — Welschinger, *La guerre de 1870, causes et responsabilités*, 1910. — V. encore Emile Ollivier, *La guerre de 1870*, Revue des Deux-Mondes, 1910-1911 et *L'Empire libéral*. — Le ministère français des Affaires étrangères a commencé en 1910 la publication des documents sur les origines diplomatiques de la guerre franco-allemande. — V. Doniol, *Le gouvernement de M. Thiers, ses négociations pour la paix*.

(3) V. Goriainow, *Le Bosphore et les Dardanelles*, 1910, pp. 144 et s.

un nouveau groupement de forces se forma à la suite de la création de l'empire d'Allemagne. L'homme d'Etat, qui tenait entre ses mains la balance de ce nouvel équilibre, voyait l'intérêt du nouvel empire à laisser s'accomplir en Orient diverses modifications. Pousser l'Autriche vers l'Orient pour en faire le champion des intérêts politiques et économiques de l'Allemagne, la compromettre avec la Russie et lui rendre ainsi indispensable l'alliance des Hohenzollern, tel fut le but poursuivi par le chancelier allemand Bismarck, telle était la situation qu'il s'efforçait de créer ; l'insurrection de l'Herzégovine et de la Bosnie vint *à souhait*, en 1875, pour seconder ses calculs et ses vues.

133. — Pendant que traînaient en longueur les pourparlers diplomatiques, l'insurrection gagna la Roumélie ; la Serbie et le Monténégro déclarèrent la guerre à la Turquie. La Russie s'attaqua à l'empire ottoman. Les Turcs furent vaincus après une lutte mémorable.

Le 3 mars 1878, les plénipotentiaires de la Russie et de la Turquie signèrent à San-Stefano les préliminaires de paix. Les dispositions de ce traité anéantissaient en fait le pouvoir de la Turquie en Europe.

L'Angleterre et l'Autriche accusaient la Russie de n'avoir pas respecté les engagements pris avant la guerre. L'Allemagne proposa la réunion d'un congrès pour examiner les conditions de la paix définitive. Elle partait de cette idée que le commun accord des grandes puissances était nécessaire, le traité de San-Stefano portant atteinte à plusieurs dispositions du traité de Paris de mars 1856.

134. — Le congrès de Berlin, réuni le 13 juin 1878, termina ses travaux, le 13 juillet, par la signature d'un acte général. Ses principales dispositions furent les suivantes. — Le Monténégro (1), avec un territoire agrandi et un accès à la mer, fut reconnu comme Etat indépendant (V. n^{os} 143^{27} et 614). — La Roumanie et la Serbie (2) furent également déclarées indépendantes. — La Bul-

---

(1) En ce qui concerne le Monténégro, V. Bluntschli, R. D. I., t. XII, pp. 276 et 347. — Brunswick, *Documents diplomatiques relatifs au Monténégro*, 1876. — Vaclik, *La souveraineté du Monténégro et le droit des gens moderne de l'Europe*.

(2) Sur la Roumanie et la Serbie, V. Arntz, R. D. I., t. XI, p. 18. — Bellessort, *La Roumanie contemporaine*, 1905. — Bibesco, *Situation internationale de la Roumanie*, Recueil de l'Académie des sciences morales et politiques, juin 1894. — Bluntschli, R. D. I., t. XII, pp. 284 et 410. — Boéresco, R. D. I. P., t. IV, p. 324. — Brunswick, *Documents diplomatiques relatifs à la Serbie*, 1876. — Mano, *L'union des principautés roumaines*, 1900. — Rachitch, *Le royaume de Serbie*, 1901. — Georgevich, *La Serbie au congrès de Berlin*. — De Witte, *Quinze ans d'histoire (1866-1881), d'après les Mémoires du roi de Roumanie et les témoignages contemporains*, 1905. — V. aussi R. D. I., t. X, pp. 38 et 41.

garie (1) forma une principauté rattachée encore à la Turquie par un lien politique tenu et relâché (V. n° 143[26]). — Au sud de la chaîne du Balkan, la Roumélie forma une province placée, au point de vue politique et militaire, sous la dépendance du sultan, mais jouissant d'une autonomie locale étendue. — La Russie acquit une partie de la Bessarabie, les possessions asiatiques turques d'Ardahan, Kars et Batoum : les autres territoires, cédés à San-Stefano, restèrent à la Turquie. — La Bosnie et l'Herzégovine (2) furent placées sous l'administration de l'Autriche (V. n°s 143[26] et 347) (3).

---

(1) Sur la Bulgarie, V. Bluntschli, R. D. I., t. XIII, p. 571. — R. D. I., t. XVIII, pp. 378 et 506; t. XIX, pp. 82 et 202; t. XXI, p. 88. — Calary de Lamazière, *Les capitulations en Bulgarie*, 1905. — Cimbali, *La Bulgaria e il diritto internazionale*, 1887. — Mantegazza, *La Bulgaria contemporanea; il risveglio d'una nazionalità*, 1906. — Sariivanoff, *La Bulgarie est elle un Etat mi-souverain d'après le traité de Berlin du 13 juillet 1878?* 1907. — Serkis, *La Roumélie orientale et la Bulgarie actuelle*, 1898.

(2) Sur la Bosnie et l'Herzégovine, V. Barre, *La Bosnie-Herzégovine : administration autrichienne de 1878 à 1903*, 1905. — Bluntschli, R. D. I., t. XIII, p. 582. — Chamberlain, *La Bosnie sous le protectorat de l'Autriche*, Bibliothèque universelle et Revue suisse, 1892. — Guerchitch, *La Bosnie et l'Herzégovine et l'île de Chypre*, Monit. de l'Académie des Sciences de Serbie, 1883, n° 37. — Knell, *La Bosnie et l'Herzégovine*, 1900. — De Neumann, *La Bosnie et l'Herzégovine*, R. D. I., t. XI, p. 38. — Schneller, *Die staatsrechtliche Stellung von Bosnien und der Heregowina*, 1892. — Spalaïkovitch, *La Bosnie et l'Herzégovine*, 1899.

(3) Sur les affaires d'Orient, la guerre russo-turque et le traité de Berlin, V. notamment d'Avril, *Négociations relatives au traité de Berlin*, 1886. — Bamberg, *Storia della questione orientale*, 1906. — Barthélemy-Saint-Hilaire. *Fragments pour l'histoire de la diplomatie française*. — Berner, *Die Orientfrage*, 1878. — Bluntschli, *Le congrès de Berlin*, R. D. I., t. XI, XII et XIII. — Brunswick, *Traité de Berlin annoté et commenté*, 1878. — Cahuet, *La question d'Orient dans l'histoire contemporaine (1821-1905)*, 1905. — Choublier, *La question d'Orient*, 2e édit., 1899. — Cucheval-Clarigny, *L'avortement du congrès*, Revue des Deux-Mondes 15 août 1878. — Debidour, *Histoire diplomatique de l'Europe*, 1891, t. I, chap. XIII. — Driault, *La question d'Orient depuis ses origines jusqu'à nos jours*, 1906 et 1914, 7e édit., 1917. — Engelhardt, *La Turquie et le Tanzimat*, t. II, 1884. — Georgiadès, *La Turquie actuelle*. — Hanotaux, *Le congrès de Berlin*, Revue des Deux-Mondes, 15 septembre et 1er octobre 1908. — Holland, *The European Concert in the Eastern Question*, 1885. — Larmeroux, *L'Autriche-Hongrie au congrès de Berlin, (1878)*, 1915. — De Laveleye, *La péninsule des Balkans*, 1886. — F. de Martens, *La politique russe dans la question d'Orient*, R. D. I., t. IX, p. 49; *La guerre d'Orient et la conférence de Bruxelles* (en russe), 1879 et publiée en français en 1901 sous le titre : *La paix et la guerre*. — Mulas, *Il congresso di Berlino*, 1878. — Pinon, *L'évolution de la question d'Orient depuis le congrès de Berlin*, et *La rivalité des grandes puissances dans l'Empire ottomann*, Revue des Deux-Mondes, 15 septembre 1906 et 15 novembre 1907. — Rolin-Jaequemyns, R. D. I., t. VIII, pp. 293 et 511 ; t. X, pp. 18 et 42; t. XVIII, pp. 378 et 506. — Saripolos, R. D. I., t. XI, p. 119; t. XIII, p. 231. — X., *La question d'Orient et le congrès de Berlin*, Correspondant, 25 septembre 1878. — *L'Année politique*, 1875 à 1898. — Livres jaunes français, 1877 à 1881. — Comp. Djuvara, *Cent projets de partage de la Turquie*, 1914.

Le traité de Berlin imposa à la Porte ottomane des mesures destinées à améliorer le sort de ses sujets chrétiens et rendit libre la navigation du Danube depuis les Portes de fer jusqu'à l'embouchure de ce fleuve.

135. — Dans ce démembrement partiel de l'empire ottoman, l'Angleterre se fit sa part et se mit en mesure de commander l'entrée du canal de Suez. — Elle se fit céder par la Turquie, par le traité du 4 juin 1878, la détention et l'administration de l'île de Chypre (1). Elle complétait ainsi le système dont Gibraltar et Malte étaient, dans la Méditerranée, les deux autres éléments.

136. — Le 7 octobre 1879, était signé à Vienne le traité dit de la *Triple-Alliance* entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, auquel adhéra l'Italie, le 20 mai 1882 (pacte conclu pour 5 années) : mais il ne fut divulgué que le 3 février 1888. Il a été renouvelé depuis, en février 1887 (pour cinq ans), en juin 1891 (la durée du pacte renouvelé d'une manière anticipée a été portée de cinq à douze ans, avec faculté de dénonciation à la fin des six premières années), en juin 1897 (pour six ans), en juin 1902 (pour six ou douze ans) ; un nouveau renouvellement anticipé de la Triple Alliance germano-austro-italienne eut lieu, le 6 décembre 1912, pour six ou douze ans (2).

---

(1) V. Esperson, *L'Angleterre et les capitulations à Chypre*, R. D. I., t. X, p. 587.

(2) V. Grabinski, *La Triple Alliance*, 1904. — Singer, *Histoire diplomatique de la Triple Alliance*, 1915. — Voici le texte du traité entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, signé par le comte Andrassy, ministre des affaires étrangères austro-hongrois, et le prince Henri VIII de Reuss, ambassadeur d'Allemagne à Vienne.

Article 1. — Si, contrairement à ce qu'il y a lieu d'espérer, et contrairement au sincère désir des deux hautes parties contractantes, l'un des deux empires venait à être attaqué par la Russie, les deux hautes parties contractantes sont tenues de se prêter réciproquement secours avec la totalité de la puissance militaire de leur empire, et par suite de ne conclure la paix que conjointement et d'accord.

Art. 2. — Si l'une des deux hautes parties contractantes venait à être attaquée par une autre puissance, l'autre haute partie contractante s'engage par le présent acte non seulement à ne pas soutenir l'agresseur contre son haut allié, mais tout au moins à observer une neutralité bienveillante à l'égard de la partie contractante. Si toutefois, dans le cas précité, la puissance attaquante était soutenue par la Russie, soit sous forme de coopération active, soit par des mesures militaires qui menaceraient la puissance attaquée, alors l'obligation d'assistance réciproque avec toutes les forces militaires, obligation stipulée dans l'article premier de ce traité, entrerait immédiatement en vigueur, et les opérations de guerre des deux hautes parties contractantes seraient aussi, dans cette circonstance, conduites conjointement jusqu'à la conclusion de la paix.

Art. 3. — Ce traité, en conformité de son caractère pacifique et pour éviter toute fausse interprétation, sera tenu secret par les deux hautes parties contractantes. Il ne pourrait être communiqué à une troisième puissance qu'à

137. — En 1882, la révolte d'Arabi Pacha en Egypte contre le Khédive amène l'occupation de la terre des Pharaons par l'Angleterre (1).

138. — Par le traité de Casr-Saïd, 12 mai 1881, la France établit son protectorat sur la Tunisie, que le traité de la Marsa, 8 juin 1883, développa. — En 1884, la France assura son protectorat sur l'Annam ; des difficultés surgirent à cet égard entre la France et la Chine (V. n^{os} 184 et 185).

139. — L'Association internationale du Congo, fondée sous l'inspiration et la direction du roi des Belges, Léopold II, fait reconnaître son existence comme Etat ami et son pavillon par presque tous les Etats européens, en décembre 1884 et janvier-février 1885. Elle donne naissance à l'Etat indépendant du Congo dont le souverain est le roi des Belges. (V. ci-après n^{os} 143^{25}, 166^{6}).

140. — Une conférence générale est réunie à Berlin, et le 26 février 1885, est signé un acte général concernant l'Afrique occidentale. (V. ci-après).

141. — La France régularise son protectorat sur Madagascar (17 décembre 1885) ; ce protectorat fut quelques années plus tard changé en une annexion (V. ci-après, n° 143^{5}). — Un protocole, signé à Berlin, limite les possessions allemandes et françaises sur la côte occidentale d'Afrique et en Océanie.

141^{1} — En 1885, des troubles surviennent en Bulgarie, et une guerre éclate entre la Bulgarie et la Serbie. La Serbie est vaincue.

142. — En juin 1890, l'Angleterre et l'Allemagne délimitent leurs sphères d'influence sur la côte orientale d'Afrique et la Grande-Bretagne établit son protectorat à Zanzibar. — Le 5 août 1890, l'Angleterre et la France déterminent les zones de leur influence respective sur la côte occidentale d'Afrique.

142^{1}. — Dans les années qui suivent, la politique coloniale occupe encore la plupart des Etats : de nombreux traités de déli-

---

la connaissance des deux parties, et après entente spéciale entre elles. — Vu les dispositions exprimées par l'empereur Alexandre à l'entrevue d'Alexandrovo, les deux hautes parties contractantes nourrissent l'espoir que les préparatifs de la Russie ne deviendront pas en réalité menaçants pour elles ; pour cette raison, il n'y a actuellement aucun motif à communication. — Mais si, contre toute attente, cet espoir était rendu vain, les deux hautes parties contractantes reconnaîtraient comme un devoir de loyauté d'informer au moins confidentiellement l'empereur Alexandre qu'elles devront considérer comme dirigée contre elles deux toute attaque dirigée contre l'une d'entre elles.

(1) V. Cocheris, *Situation internationale de l'Egypte et du Soudan*, 1903. — Kamel, *La Conférence de Constantinople et la question égyptienne en 1883*, 1913. — Comp. Bourgeois, *La crise égyptienne*, 1913.

mitation sont signés entre les puissances ; le partage de l'Afrique continue de s'opérer (1).

143. — Sur l'initiative du roi des Belges, une conférence se réunit, le 18 novembre 1889, à Bruxelles, pour aviser au moyen de réprimer la traite des noirs. L'acte général, issu de ses délibérations, est signé par les représentants des Etats convoqués, le 2 juillet 1890 (2).

143[1]. — Le 22 mars 1893, un tribunal d'arbitrage se réunit à Paris pour trancher le différend entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis à propos de la pêche des phoques dans la mer de Behring : il rend sa sentence le 15 août de la même année (V. ci-après n° 963[1]).

143[2]. — Les incursions des Siamois dans le territoire annamite soumis au protectorat français donnent lieu en 1893, entre la France et le Siam, à un conflit que tranche le traité du 3 octobre suivant (V. n° 143[19]) (3). — Au mois de novembre 1893 des difficultés s'élèvent aussi au Maroc entre les Espagnols souverains de Melilla et les Kabyles du Riff à la suite d'agressions de ces derniers : les traités de Merakesch des 5 mars 1894 et 24 février 1895 les terminent (V. n° 143[20]) (4).

143[3] — La même année, une guerre civile éclate au Brésil, qui se prolonge jusqu'au milieu de 1894 : l'attitude observée par les deux adversaires et les puissances étrangères donne lieu à plusieurs questions de droit international (5).

143[4]. — En 1894, un conflit important surgit dans les rapports de la Chine et du Japon, à propos de la Corée. — La Chine est vaincue. — Cette guerre, à laquelle met fin le traité de Shimonoseki du 17 avril 1895 (dont certaines dispositions motivèrent

---

(1) V. Bonnefon, *L'Afrique politique en 1900*, 1900. — Hertslet, *The map of Africa by treaty*, 2e édit., 1896. — Rouard de Card, *Les traités de protectorat conclus par la France en Afrique, 1870-1895*, 1897 ; *Les territoires africains et les conventions anglaises*, 1901 ; *La France et les autres nations latines en Afrique*, 1903 ; *Les traités entre la France et le Maroc*, 1898 ; *La frontière franco-marocaine et le protocole du 20 juillet 1901*, 1902 ; *Traités de délimitation concernant l'Afrique française*, 1910 et *Supplément (1910-1913)*, 1913 ; *Le prince de Bismarck et l'expansion de la France en Afrique*, 1918.

(2) V. Desjardins, *La France, l'esclavage africain et le droit de visite*, 1891. — Lentner, *Der afrikanische Sklavenhandel und die Brusseler Konferenz*, 1891.

(3) Sur les affaires de Siam, V. Paisant, *Les relations de la France avec le Siam et le différend franco-siamois de 1893*, R. D. I. P., t. I, pp. 234 et s. — Edouard Rolin, *Le conflit franco-siamois*, R. D. I., t. XXV, pp. 357 et s.

(4) V. R. D. I .P., t. I, pp. 60 et 168 ; t. II, p. 556.

(5) V. sur la guerre civile du Brésil, R. D. I. P., t. I, pp. 53 et s., 161 et s., 272 et s. — Martens-Ferrao, *Le différend entre le Portugal et le Brésil considéré au point de vue du droit international*, R. D. I., t. XXVI, pp. 378 et s.

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE R F

les observations de l'Allemagne, de la France et de la Russie qui amenèrent le Japon, le 22 septembre 1895, à rétrocéder à la Chine des territoires que celle-ci lui avait cédés par le traité de paix), fait apparaître la force du Japon et en même temps ses tendances civilisatrices : elle a une véritable importance au point de vue du droit des gens (1). — Ses suites sont de faire entrer définitivement le Japon dans la communauté internationale ; ce pays conclut avec divers Etats de l'Europe des traités ouvrant son territoire au commerce étranger et supprimant la juridiction des consuls européens (V. *suprà*, n° 42) (2).

143ᵇ. — La reine de Madagascar cherchait depuis quelques années à éluder le traité de protectorat signé avec la France le 17 décembre 1885 (V. n° 141). Le gouvernement de la République finit par se lasser des procédés de la reine. Après un ultimatum du 22 octobre 1894 demeuré sans effet, il décide de recourir à la force. Les hostilités, ouvertes au printemps de 1895, se terminent le 30 septembre par l'entrée des troupes françaises à Tananarive. Un traité de protectorat, modifiant celui de 1885, est signé le 1ᵉʳ octobre, mais, sous la pression de l'opinion et de la presse françaises, à cet acte est substituée, le 18 janvier 1896, une déclaration unilatérale de la reine de Madagascar qui peut être considérée comme consacrant, en fait, l'annexion de l'île à la France ; la loi des 6-8 août 1896 déclare, d'une manière formelle, Madagascar colonie française (3).

143ᶜ. — Vers la fin de 1895, à la suite d'une agitation des étrangers (*Uitlanders*), pour la plupart anglais, résidant au Transvaal, qui réclamaient en vain du gouvernement sud-africain la jouissance des droits politiques, les agents d'une compagnie à charte anglaise, parmi lesquels le docteur Jameson, franchissent la frontière et envahissent le territoire de la République Sud-Africaine. Cet acte de flibusterie internationale est sévèrement châtié : le docteur Jameson et ses compagnons sont défaits à Krugersdorp par les citoyens du Transvaal (*Boers*) ; il est aussi sévèrement jugé en Europe : l'empereur d'Allemagne envoie un télégramme de félicitations au président Krüger. Les flibustiers sont poursui-

---

(1) Nagao Ariga, *La guerre sino-japonaise au point de vue du droit international*, 1896. — Takahashi, *Cases on international law during the chino-japanese war*, 1899. — V. R. D. I. P., t. I, pp. 459 et s. et t. II, pp. 118 et s., 447 et s.

(2) De Siebold, *L'accession du Japon au droit des gens européen*, 1900.

(3) Sur le conflit entre la France et Madagascar, V. les articles publiés par la R. D. I. P., t. II, pp. 150 et s., t. III, pp. 55 et s. et t. IV, pp. 228 et s., dont s'est largement inspiré M. Dubois dans son travail, *La France à Madagascar*, inséré R. D. I., t. XXVIII, pp. 470 et s., 617 et s. — V. aussi Darcy, *France et Angleterre, cent années de rivalité coloniale: l'affaire de Madagascar*, 1908.

vis devant les tribunaux du Transvaal et de l'Angleterre. On put craindre un instant qu'un conflit sérieux ne naquît à ce sujet entre la Grande-Bretagne et la République Sud-Africaine (1). Ce conflit devait naître quelques années plus tard (V. *infrà*, n° 143[15]).

143[7]. — Les Etats-Unis tirent, en 1895 et en 1896, les conséquences les plus graves de la doctrine de Monroe. — A propos d'un conflit entre le Vénézuéla et l'Angleterre relatif à l'extension et aux limites de la Guyane britannique, ils prétendent imposer une solution aux parties en litige sous prétexte qu'il s'agit d'une affaire américaine : la question des frontières de la Guyane a été tranchée en 1899 par une sentence arbitrale rendue sous la présidence de F. de Martens. — Lors de l'insurrection de Cuba contre l'Espagne qui a éclaté au mois de février 1895, les Chambres des Etats-Unis, alléguant que la question cubaine est purement américaine, s'efforcent de limiter ou d'anéantir le droit d'action de l'Espagne contre sa colonie révoltée, elles réclament l'intervention de leur gouvernement en faveur de l'indépendance de Cuba. Une lutte en résulta peu d'années après entre les Etats-Unis et l'Espagne. V. *infra*, n° 143[11] (2).

143[8]. — Le mouvement vers l'expansion coloniale, qui est l'un des traits caractéristiques de l'époque contemporaine, amène en 1895-1896 un grave conflit entre l'Italie et l'Abyssinie, qui se termine par la défaite des Italiens : le traité de paix est signé à Addis-Ababa le 26 octobre 1896. Cette lutte a fait naître un certain nombre de difficultés intéressant le droit international (3).

143[9]. — La question d'Orient s'est encore une fois offerte à

---

(1) V. R. D. I. P., t. IV, pp. 341 et s. — Garret, *The Jeameson's raid*, 1897. — King, *Dr Jameson's raid: its causes and consequences*, 1896. — V. ci-après, n° 187[4], note.

(2) Barclay, *la doctrine de Monroe et le Vénézuéla*, R.D.I., t. XXVIII p. 502. — Charles Benoist, *L'Espagne, Cuba et les Etats-Unis*, 1898. — Desjardins, *La doctrine de Monroe*, R. D. I. P., t. IV, pp. 137 et s.; *L'insurrection cubaine et le droit des gens*, Revue de Paris, 15 juillet 1896. — Mérignhac, *La doctrine de Monroe à la fin du XIXe siècle*, Revue du droit public, 1896, n° 2. — Moore, *La doctrine de Monroe*, R. D. I., t. XXVIII, pp. 301 et s. — De Nimal, *Les Etats-Unis, Cuba et le droit des gens*, 2e édit., 1896. — De Olivart, *Le différend entre l'Espagne et les Etats-Unis au sujet de la question cubaine*, R. D. I. P., t. IV, V, VII, IX, X et XII. — *Historia official de la discusion entre Venezuela y la gran Bretana sobre sus limites de la Guyane* 1896.

(3) Despagnet, *Le conflit entre l'Italie et l'Abyssinie*, R. D. I. P., t. IV, pp. 5 et s. — Fedozzi, *Le droit international et les récentes hostilités italo-abyssines*, R. D. I., t. XXVIII, pp. 580 et s., t. XXIX, pp. 49 et s. — V. aussi Castonnet des Fosses, *Les Italiens en Abyssinie*. — Sanguinetti, *Essais de pénétration européenne en Ethiopie (1885-1906)*, 1907. — Ravier, *L'Ethiopie et l'expansion européenne en Afrique orientale*, 1910. — Sur l'Empire d'Ethiopie, V. Ferry, *L'Ethiopie et l'expansion européenne en Afrique*, Ann. des sc. polit., 1910, pp. 17 et 199.

l'attention des diplomates. — En 1894, d'affreux massacres de chrétiens se produisent en Arménie : les grandes puissances (Allemagne, Autriche, France, Grande-Bretagne, Italie et Russie) s'en émeuvent ; mais, désireuses de maintenir la fiction du concert européen et par amour de la paix, elles ne témoignent pas à leur sujet d'une énergie suffisante pour y mettre fin, elles se contentent d'intervenir auprès de la Turquie pour lui imposer des réformes. — Les troubles qui, à la suite de ces massacres, éclatent dans plusieurs parties de l'Empire ottoman, s'étendent bientôt à la Crète, qui réclame des modifications à ses institutions : ici encore les puissances s'entremettent : un projet de réformes est proposé aux Crétois qui l'acceptent le 4 septembre 1896. Le gouvernement ottoman cherche malheureusement à éluder les dispositions de ce projet auquel il a cependant adhéré : l'agitation recommence plus vive en Crète : au mois de février 1897 des massacres ont lieu dans les principales villes, et de toutes les parties de l'île les chrétiens proclament l'union à la Grèce. — Alors la Grèce envoie dans l'île de Crète un corps de troupes sous le commandement du colonel Vassos ; les puissances demandent le rappel de ces troupes et déclarent ne pouvoir accorder à la Crète qu'un régime autonome sous la suzeraineté du Sultan ; sur le refus du gouvernement hellénique elles occupent le territoire crétois et en établissent le blocus. — La situation devient chaque jour plus tendue entre la Grèce et la Turquie : la guerre éclate entre ces pays en avril 1897 ; la Grèce est vaincue et les grandes puissances s'entremettent pour déterminer les conditions du traité de paix et réorganiser ses finances. — Un régime spécial est établi en Crète sous le prince Georges de Grèce, représentant, en qualité de haut commissaire, les grandes puissances dans l'île. Le 16/29 avril 1899, une constitution est donnée à la Crète : celle-ci forme un « Etat jouissant d'une autonomie complète dans les conditions établies par les quatre grandes puissances » (V. ci-après, n° 190[1]) (1). — A la suite

---

(1) *La question arménienne*, R. D. I. P., t. II, pp. 256 et s., t. III, pp. 88 et s., t. IV, pp. 533 et s. — Streit, *La question crétoise au point de vue du droit international*, R. D. I. P., t. IV, VII et X. — Politis, *La guerre gréco-turque*, R. D. I. P., t. IV et V. — *La guerre de* 1897, R. D. I. , t. XXX. — *L'Europe et la question crétoise*, R. D. I., t. XXIX, pp. 84 et s. — *La question d'Orient et le droit international*, R. D. I., t. XXIX, pp. 367 et s. — V. encore Catellani, *Creta*, 1897. — Kar-Téria, *La question de Crète*, 1897. — Sur la situation internationale de la Crète, V. Streit, R. D. I. P., t. X, pp. 383 et s. — Sur les conséquences de la guerer gréco-turque, V. Politis, *Le contrôle international sur les finances helléniques et ses premiers résultats (1898-1901)*, R. D. I. P., t. IX, p. 5; *La convention consulaire gréco-turque et l'arbitrage des ambassadeurs des grandes puissances à Constantinople du 2 avril 1901*, R. D. I. P., t. IX et X. — Comp. Exintaris, *Les réformes en Macédoine de 1903 à 1908*, 1913.

de troubles intérieurs, le prince Georges manifesta en 1906 l'intention de se retirer ; sur la proposition de l'Angleterre, les puissances protectrices convinrent de confier au roi de Grèce le soin de désigner le haut commissaire en Crète : il choisit M. Zaïmis, ancien président du Conseil des ministres hellénique, qui prit possession de son poste le 1er octobre 1906 (V. n° 143[36]).

143[10]. — Le 23 août 1897, lors du voyage du président de la République française à Saint-Pétersbourg, l'existence d'une *alliance* entre la France et la Russie est ouvertement proclamée par les chefs des deux Etats, l'empereur Nicolas II et le président Félix Faure, dans un échange de toasts à bord du *Pothuau*. — Cette alliance, qui avait été directement causée par les prétentions de l'Allemagne à l'hégémonie de l'Europe, avait son origine dans divers actes dont le premier fut des lettres échangées en août 1891 entre MM. de Giers et Ribot, ministres des Affaires étrangères de Russie et de France (1).

143[11]. — L'année 1898 est marquée par une guerre importante entre les Etats-Unis d'Amérique et l'Espagne : la cause première en est les prétentions des Etats-Unis à intervenir dans la révolte des Cubains contre leur métropole (V. ci-dessus n° 143[7]). Cette guerre, qui se termine par l'écrasement de l'Espagne et fait passer aux mains des Etats-Unis la plupart des colonies espagnoles, a augmenté l'importance des Etats-Unis dans la politique mondiale : elle a donné lieu à plusieurs questions intéressantes de droit international (2).

143[12]. — La même année, les Etats-Unis s'annexent les îles Hawaï ou Sandwich (3). — L'année suivante, ils règlent par des conventions avec l'Allemagne et la Grande-Bretagne leur situation aux îles Samoa (4).

143[13]. — En 1898, pour mieux établir sa suprématie en Egypte, l'Angleterre, en son nom et au nom du Khédive, entreprend une campagne dans le Soudan pour le ravir aux Derviches : elle remporte sur eux, le 2 septembre 1898, la victoire d'Omdurman, et, le 19 janvier 1899, elle passe avec l'Egypte une convention relative

---

(1) Le gouvernement français a publié en 1918 un Livre jaune relatif à l'historique de l'alliance franco-russe.

(2) V. Lebrand, *La guerre hispano-américaine et le droit des gens*, 1904. — Le Fur, R. D. I. P., t. V et VI. — Benton, *International law and diplomacy of the spanish american war*, 1908. — Sur ce qu'est devenu Cuba après la guerre, V. Viallate, *Les Etats-Unis et Cuba libre*, Annales des sciences politiques, t. XVI, p. 320 et Dupuis, *ibid.*, t. XVII, p. 668. — V. ci-après, n° 181[1]. — Sur Porto-Rico, V. Capo-Rodriguez, *The relations between the United States and Porto-Rico*, A. J., 1915, p. 883; 1916, pp. 65-312.

(3) V. D. R. I. P., t. VI, p. 323.

(4) V. Moye, *La question des îles Samoa*, R. D. I. P., t. VI, p. 125 et t. VII, p. 287. — Comp. Hagerup, R. D. I. P., t. XIII, p. 136.

à la souveraineté et à l'administration du Soudan : 1° le drapeau britannique flottera dans le Soudan en même temps que le drapeau égyptien, sauf à Souakim, où le dernier sera seul arboré ; 2° le gouverneur général du Soudan est nommé par le Khédive, mais avec la sanction du gouvernement britannique ; 3° ce gouverneur a la plénitude des pouvoirs, législatif, judiciaire, militaire (1). — C'est au cours de cette campagne que se produisit la rencontre des Anglais avec la mission française du capitaine Marchand qui s'était établie sur le Nil à Fachoda dès le 10 juillet 1898 ; à la suite des protestations britanniques, le gouvernement français ordonne l'évacuation de Fachoda (2). — Une déclaration du 21 mars 1899 entre la France et l'Angleterre délimite les possessions des deux pays dans la vallée du Haut-Nil, du Haut-Congo, au Soudan et au Sahara (3).

143[14]. — Un événement de la plus haute importance a signalé l'année 1899 : la réunion à la Haye (mai-juillet), par l'initiative du tsar de Russie, d'une conférence internationale, dite de la Paix, entre puissances européennes, américaines et asiatiques, pour réglementer les lois de la guerre et organiser l'arbitrage international. Il en sera parlé plus loin avec détails. V. notamment 3e partie, livres II et III ; 4e partie (4).

143[15]. — Mais les dispositions pacifiques qu'avaient manifestées les puissances en se rendant à la conférence de la Paix eurent de fâcheux lendemains.

Le 10 octobre 1899, sous prétexte que l'Etat du Transvaal n'accordait pas aux *Uitlanders* les droits qu'ils auraient dû avoir dans le pays (V. ci-dessus n° 143[6]) et sous prétexte que cet Etat n'entendait pas reconnaître les liens de sujétion qui le liaient à la Grande-Bretagne (V. ci-après, 187[4]), celle-ci entre en conflit avec la Répu-

---

(1) V. Despagnet, *La convention anglo-égyptienne du 19 janvier 1899 relative à la souveraineté et à l'administration du Soudan*, R. D. I. P., t. VI, p. 169. — Sarkissian, *Le Soudan égyptien*, 1913. — Comp. Frantz, *Etude sur le Soudan français*, 1907.

(2) V. Blanchard, *L'affaire de Fachoda et le droit international*, R. D. I. P., t. VI, pp. 380 et s. ; *Le problème de la souveraineté au Soudan nilotique*, R. D. I. P., t. X, pp. 169 et s. — De Caix, *Fachoda : la France et l'Angleterre*, 1899. — Cocheris, *Situation internationale de l'Egypte et du Soudan*, 1903. — Jean Darcy, *Cent années de rivalité coloniale. L'Afrique*, 1904, pp. 431 et s. — Lamy, *Affaires d'Egypte et de France : la leçon d'un siècle*, Corespondant, 1905, 1906 et 1907. — Pensa, *L'Egypte et le Soudan égyptien*, 1895.

(3) V. R. D. I. P., t. VI, p. 307.

(4) V. de Lapradelle, *La Conférence de la Paix*, R. D. I. P., t. VI, pp. 651 et s. — V. encore R. D. I. P., t. VI, pp. 846 et s. — Mérignhac, *La Conférence internationale de la Paix*, 1900. — Hoels, *The Conference of Peace at the Hague and its bearing on international law and policy*, 1900. — Stead, *La chronique de la Conférence de la Haye*, 1902. — Meurer, *Die Haager Friedenskonferenz*, 1905.

blique Sud-Africaine ou du Transvaal, à laquelle s'allie l'Etat d'Orange. Les deux Etats africains infligent au début de cruelles défaites à l'Angleterre ; mais cette dernière puissance, grâce à la grande quantité d'hommes qu'elle envoie contre eux, parvient à reprendre l'avantage ; son général en chef déclare, dans le courant de l'année 1900, par de simples proclamations, l'annexion du Transvaal et de l'Orange à l'Angleterre ; la suppression de l'indépendance des deux Etats fut définitivement consacrée par un accord du 31 mars 1902. La guerre anglo-sud-africaine a été fertile en incidents intéressants au point de vue du droit international (1).

143[16]. — De même que l'Angleterre, la Chine avait assisté à la conférence de la Paix. Cependant, en 1900, son territoire est le siège d'affreux massacres de chrétiens et d'étrangers, qui rappellent ceux qui, quelques années auparavant, ont ensanglanté le territoire de l'Arménie. Des brigands, dits *Boxers*, qui semblent plus ou moins d'accord avec le gouvernement chinois, assassinent un grand nombre de chinois chrétiens et d'étrangers, parmi lesquels M. de Ketteler, ministre d'Allemagne à Pékin ; les légations sont assiégées par eux, et un instant on put craindre que leurs titulaires ne fussent tous massacrés avec leur entourage. La Russie, la France, l'Angleterre, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, l'Italie, le Japon et les Etats-Unis envoient alors en Chine des vaisseaux et des troupes pour venger et défendre leurs nationaux : leurs soldats, réunis en une sorte d'armée internationale, parviennent le 15 août 1900 à entrer à Pékin et à délivrer les légations. — Le 7 septembre 1901, un protocole signé à Pékin impose à la Chine un certain nombre d'obligations précises, notamment le paiement d'une indemnité aux puissances. A la suite de ce protocole, en 1902, des traités de commerce ont été signés par la Chine avec l'Angleterre, les Etats-Unis et le Japon (2).

---

(1) V. Despagnet, R. D. I. P., t. VII, VIII et IX.— Baty, *International law in South Africa*, 1900. — Dincux-Dime, *La République sud-africaine et le droit international*, 1900. — Gallone d'Istria, *Le droit des gens dans la guerre de l'Afrique australe*, 1902. — Leyds, *The first annexation of the Transvaal*, 1906. — De Louter, *La guerre sud-africaine*, R. D. I., t. III, 2[e] série, p. 467. — Mérimée, *La politique anglaise au Transvaal*, 1913. — Reitz, *A century of wrongs*, 1900. — Westlake, *L'Angleterre et les Républiques boers*, 1901. — Conan-Doyle, *La guerre dans l'Afrique australe*, 1902. — V. aussi les ouvrages cités, *infrà*, n° 187[1], note.

(2) V. Livre jaune français, *Chine*, juin-octobre 1901. — Cordier, *Relations de la Chine avec les puissances occidentales*, 1902, t. III, p. 537. — Dupuis et Courant, Annales des sciences politiques, t. XVII, p. 663 et t. XVIII, p. 651 et 828. — Guasco, *Les origines et les causes de la crise chinoise*, R. D. I, P., t. VIII, p. 28. — Heinze, *Die Belagerung der Pekinger Gesandtchaften*, 1901. — Hoo-Chi-Tsaï, *Les bases conventionnelles des relations modernes entre la Chine et la Russie*, 1918. — De Lapradelle, *La question chinoise*, R. D. I. P., t. VIII-XI. — Manning, *China and the Powers since the boxer Movement*, A. J., 1910, p. 848.

Le 30 janvier 1902, la Grande-Bretagne et le Japon signent un traité d'alliance, qui a été renouvelé le 12 août 1905 : ce traité a pour objet le maintien de la paix générale en Asie orientale et dans les Indes et la préservation des intérêts communs de toutes les puissances en Chine (V. n° 143[xi]).

143[17]. — Au mois de décembre 1902, à la suite de dommages causés à leurs nationaux par les guerres civiles qui sévissent d'une manière endémique au Vénézuéla, l'Allemagne et l'Angleterre, auxquelles se joignit plus tard l'Italie, envoyent des navires bloquer le littoral vénézuélien. Un ultimatum est adressé au président Castro ; à l'expiration du délai fixé, les canonnières formant la flotte vénézuélienne sont prises ou coulées et Puerto-Cabello est bombardé : tout cela sans qu'une déclaration de guerre soit intervenue. L'existence de l'état de guerre est ensuite proclamée. Enfin, le 19 décembre, sur les instances des Etats-Unis, le principe d'un arbitrage est accepté et on décide de faire fixer ultérieurement par une commission de diplomates des garanties de la part du Vénézuéla ; des commissions mixtes siégeant à Caracas déterminent la quotité des créances des ressortissants étrangers vis-à-vis de l'Etat vénézuélien. — D'autres puissances que les puissances bloquantes avaient aussi à réclamer des indemnités, elles les firent valoir pacifiquement. — Mais un différend s'éleva entre celles-ci et les premières sur l'ordre dans lequel les créances devaient être payées, les Etats bloquants prétendant à un droit de préférence sur certaines des garanties consenties par le Vénézuéla : ce différend a été soumis à la cour permanente d'arbitrage de la Haye et tranché le 22 février 1904 en faveur des puissances bloquantes (1).

En 1903, le département de Panama se détache de la Colombie et se constitue en République indépendante (2).

143[18]. — Le 10 février 1904, une guerre éclate entre la Russie

---

(1) V. Isambert et Caudel, Annales des sciences politiques, t. XVIII, pp. 745 et 768. — Comp. R. D. I., t. V, 2[e] série, p. 597. — V. aussi Basdevant, *L'action coercitive anglo-germano-italienne contre le Vénézuéla*, R. D. I. P., t. XI, p. 362. — Mallarmé, *L'arbitrage vénézuélien devant la Cour de la Haye (1903-1904)*, R. D. I. P., t. XIII, p. 423. — Comp. Rougier, R. D. I. P., t. XI, p. 225. — Basdevant, R. D. I. P., t. XIII, p. 509. — Comp. Paxson, *The independance of the South American Republic*, 1908. — V. la sentence R. D. I. P., t. XIII, Documents, p. 1. — Sur les dessous de l'affaire du Vénézuela, V. Bunau-Varilla, *La grande aventure de Panama*, 1920, pp. 151 et s. : c'est pour avoir l'occasion de s'emparer d'un territoire vénézuélien qui lui permettrait de dominer le canal de Panama dont la construction était poursuivie par les Etats-Unis que l'Allemagne agit d'une manière violente contre le Vénézuela ; c'est l'action vigoureuse du Président Roosevelt pour imposer un arbitrage qui empêcha l'Allemagne de réaliser son dessein.

(2) V. Boyd, *La République de Panama et le droit international*, R. D. I. P., t. XVII, p. 614. — Bunau-Varilla, *La grande aventure de Panama*, 1920.

et le Japon, à propos de leurs prétentions respectives sur la Mandchourie et la Corée ; elle soulève d'intéressantes questions de droit des gens, principalement en matière maritime. Elle se termine par la défaite de la Russie ; la paix est signée le 5 septembre 1905 à Porstmouth : la Russie convient de ne faire aucune opposition aux mesures que le Japon pourra juger bon de prendre en Corée, elle lui abandonne ses droits sur Port-Arthur et la partie méridionale de l'île de Sakhaline ; enfin le Japon et la Russie s'engagent mutuellement à évacuer la Mandchourie, à l'exception du territoire de Liao-Toung (1). Après cette guerre, plusieurs traités furent conclus entre le Japon et la Russie, destinés à résoudre les questions restées pendantes avec le traité de paix et à écarter toutes causes de malentendus entre les deux pays (V. accords du 13 juin 1907, du 28 juillet 1907, du 17/30 juillet 1907, du 28 juillet/6 août 1908, du 4 juillet 1910). — On put craindre, au mois d'octobre 1904, que la guerre n'éclatât aussi entre la Russie et la Grande-Bretagne, la flotte russe ayant dans son voyage vers l'Extrême-Orient tiré sur des bateaux de pêche anglais dans la mer du Nord, aux environs de Hull ; mais cet incident fut déféré à une commission internationale d'enquête qui se réunit à Paris (2).

143[19]. — Le 13 février 1904, une convention a été signée entre la France et le Siam qui, modifiant ou complétant le traité du 3 octobre 1893 (V. n° 143[2]), règle certaines questions territoriales ou d'ordre juridique (V. R. D. I. P., t. XI). — A la suite des opé-

---

(1) Sur la guerre russo-japonaise, V. Rey, R. D. I. P., t. XII, XIII, XIV, XV, XVI et XVII. — Nagao Ariga, *La guerre russo-japonaise au point de vue continental et le droit international*, 1908. — Asakawa, *The russo-japanese conflict, its causes and issues*, 1904. — Bon, *La guerre russo-japonaise et la neutralité*, 1909. — Lieut. Carré, *Les incidents de neutralité de la guerre russo-japonaise*, 1906. — Chéradame. *Le monde et la guerre russo-japonaise*, 1906. — Chlumecky, *La guerre en Extrême-Orient et la réforme du droit de la guerre maritime*, Zeitschrift für das privat und öffentliche Recht der Gegenwart, t. XXXIII, p. 641. — Endo, *Traité du droit international relatif à la guerre russo-japonaise* (en japonais), 1908. — Gaborit, *Questions de neutralité maritime soulevées dans la guerre russo-japonaise*, 1906. — Hershey, *The international law and diplomacy of the russo-japanese war*, 1906. — Kambe, *Russ-japanisches Krieg*, 1906. — Lawrence, *War and neutrality in the far East*, 2e édit., 1904. — Leroux, *Le droit international pendant la guerre maritime russo-japonaise*, 1911. — Meurer, *Der russisch-japanische Krieg in seinen Rückwirkungen auf den Weltfrieden*, 1905. — Général Niox, *La guerre russo-japonaise*, 1906. — Pinon, *Origine et résultats de la guerre russo-japonaise*, 1906. — Smith et Sibley, *International law as interpreted during the russo-japanese war*, 2e édit., 1906. — Takahashi, *International law applied to the russo-japanese war*, 1908. — V. le texte du traité de Porstmouth, R. D. I. P., t. XII, Documents, p. 19. — V. divers documents sur la guerre publiés par M. Akiyama, R. D. I., 2e série, t. VIII et IX.

(2) V. Mandelstam, *La commission internationale d'enquête sur l'incident de la mer du Nord*, R. D. I, P., t. XII, pp. 161 et 351.

rations de délimitation entreprises en exécution de la convention de 1904, un nouveau traité fut conclu le 23 mars 1907 entre la France et le Siam : la France acquiert pour son protégé le roi du Cambodge les provinces de Battambang, Siem-Reap et Sisophon ; en retour, elle abandonne au Siam ses droits de juridiction sur ses protégés, le port de Kratt et l'enclave de Dan-Saï (1).

143[20]. — La France, désireuse de régler avec la Grande-Bretagne les questions pouvant être une cause de litiges, signe, le 8 avril 1904, avec cette puissance une série d'accords (R. D. I. P., t. XI, Documents, p. 27). — Elle abandonne le privilège que les traités d'Utrecht et de Versailles lui avaient reconnu de sécher le poisson sur le *French Shore* de Terre-Neuve et consent, dans les limites de celui-ci, à un droit concurrent de pêche pour ses nationaux et les sujets britanniques ; en retour, une indemnité est allouée par l'Angleterre aux citoyens lésés et la France obtient l'accès à la rivière de Gambie, l'annexion des îles de Los et l'ouverture d'une route permanente du Niger au Tchad. — Les deux pays, écartant toute idée d'annexion du territoire siamois, déterminent les sphères où chacun d'eux pourra, au Siam, exercer son influence : la France à l'est et la Grande-Bretagne à l'ouest du bassin de la Meinam (n° 143[19]) ; l'Angleterre, en vue d'un accord à établir à Zanzibar et sur la côte adjacente, renonce à ses réclamations contre l'introduction du tarif douanier faite par la France à Madagascar ; les deux gouvernements conviennent de préparer de concert un arrangement mettant fin à leurs difficultés touchant les Nouvelles-Hébrides : cet arrangement est intervenu le 20 octobre 1906 (R. D. I. P., t. XIV, Documents, p. 8) n° 344[3]). — La France, enfin, se désiste de toutes ses prétentions sur l'Egypte (V. n° 189) en échange du désintéressement de l'Angleterre au Maroc. Un accord passé entre la France et l'Espagne le 3 octobre 1904 définit les zones d'influence devant appartenir, au Maroc, à chacun des deux pays (V. n° 187[1]) (2). — L'accord entre la France

---

(1) V. Debact, *La question siamoise*, 1904. — Harmand, *Le traité franco-siamois et le Cambodge*, Revue des Deux-Mondes, 1[er] juillet 1907. — Maurel, *Histoire des relations de la France et du Siam*, 1906. — Regelsperger, *Le nouveau traité franco-siamois*, R. D. I. P., t. XV, p. 24.

(2) V. Blanchard, *Des modifications apportées à la situation financière de l'Egypte par l'accord franco-anglais du 8 avril 1904*, 1905. — Darcy, Moncharville, Duchêne, Politis, de Lapradelle et Paisant, *Les accords franco-anglais du 8 avril 1904*, R. D. I. P., t. XI, p. 621. — Hervé, *Le French Shore et l'arrangement du 8 avril 1904*, 1905. — Hignette, *La question de Terre-Neuve avant et après la convention du 8 avril 1904*, 1905. — Jaray, *La situation internationale de l'Egypte depuis l'accord franco-anglais du 8 avril 1904*, R. D. I., 2[e] série, t. VI, p. 407. — Morel, *La condition internationale de l'Egypte depuis l'accord franco-anglais de 1904*, R. D. I. P., t. XIV, p. 405. — Politis, *Le condominium franco-anglais des Nouvelles-Hébrides*, R. D. I. P., t. XIV, p. 689. Voir n° 189, note. — Saint-Charles,

et l'Angleterre relatif au Maroc souleva l'émotion de l'Allemagne. A la suite d'un voyage que l'empereur Guillaume II fit à Tanger, où il parla du sultan « souverain indépendant », des discussions diplomatiques s'élevèrent dans les rapports de la France et de l'Allemagne qui aboutirent à la réunion à Algéciras d'une conférence internationale chargée de régler la situation réciproque du Maroc et des puissances. Cette conférence s'est terminée le 7 avril 1906 par le vote d'un acte en 123 articles relatif à la police, à la surveillance et à la répression de la contrebande des armes, à la concession d'une banque d'Etat, au rendement des impôts et à la création de nouveaux revenus, aux douanes, aux services et travaux publics (R. D. I. P., t. XIII, Documents, p. 13) ; cet acte consacre le triple principe de la souveraineté et de l'indépendance du sultan, de l'intégrité de ses Etats et de la liberté économique sans aucune inégalité. — Aux termes de l'acte d'Algéciras, l'exercice de la police au Maroc est attribué à la France et à l'Espagne isolément ou concurremment suivant les villes, un inspecteur de nationalité suisse devant présenter chaque année un rapport au Maghzen et au corps diplomatique à Tanger : cette organisation doit durer cinq ans. Mais quand, en 1907, la France et l'Espagne voulurent mettre à exécution les stipulations de l'acte d'Algéciras, elles rencontrèrent une telle hostilité chez le gouvernement marocain qu'elles furent dans la nécessité d'envoyer des troupes au Maroc ; des attaques commises contre plusieurs de leurs nationaux, sans pouvoir en obtenir réparation, les avaient d'ailleurs obligées à exercer à plusieurs reprises une intervention dans ce pays (1). — L'antagonisme apparu au Maroc entre la France et

---

L'accord franco-anglais et l'Europe, Revue d'histoire diplomatique, juillet 1904. — Suchetet, *Etude critique de la convention franco-anglaise relative à Terre-Neuve*, 1905. — Comp. Schmitt, *Germany and England, 1740-1914*, 1916.

(1) V. Albin, *Le coup d'Agadir*, 1912. — Bestherr, *Marokko Konferenz Algesiras*, 1913. — De Lapradelle, *De Madrid à Algéciras; la convention de Madrid de 1880*, Revue politique et parlementaire, annexe au n° du 10 mai 1906. — Lorin, *La Conférence d'Algéciras et la situation présente de la France au Maroc*, R. D. I. P., t. XIII, p. 263.— Moulin, *La question marocaine, d'après les documents du Livre jaune*, 1906. — Niemeyer, *Le Maroc, Algéciras et le droit des gens*, R. D. I. P., t. XIII, p. 174. — Tardieu, *La conférence d'Algéciras*, 3e édit., 1909; *Cinq ans de politique marocaine*, 1908; *Le mystère d'Agadir*, 1912. — V. encore Betegon, *La conferencia de Algeciras*, 1906. — Bressonnet, *La question marocaine*, Annales des sciences politiques, 15 juillet 1905. — Catellani, *La question del Marocco e la conferencia de Algesiras*, 1906. — Chastang, *Conditions d'établissement du protectorat français au Maroc*, 1913. — Diercks, *Die Marokkofrage und die Konferenz von Algesiras*, 1906.— Gourdin, *La politique française au Maroc*, 1906. — Mantegazza, *Il Marocco e l'Europa a proposito della conferencia di Algesiras*, 1906. — Pinon, *La conférence d'Algésiras*, Revue des Deux-Mondes, 15 décembre 1905. — V. aussi Rougier, R. D. I. P., t. XIV, p. 763; t. XV,

l'Allemagne, et qui avait fait craindre à certains moments de graves difficultés, a pris fin par un accord franco-allemand du 9 février 1909 (R. D. I. P., t. XVI, p. 243) (1). — Ce ne fut toutefois qu'une accalmie. Le 1er juillet 1911, l'Allemagne, invoquant de prétendus dangers courus par des ressortissants allemands dans la région du Sous, envoya un vaisseau de guerre dans la baie d'Agadir. Après de longues négociations entre l'Allemagne et la France, des traités furent signés entre les deux pays le 4 novembre 1911 : l'Allemagne reconnaissait le droit d'action de la France au Maroc ; la France cédait à l'Allemagne, moyennant de légères compensations dans l'Afrique centrale, certaines parties du Congo français ; un accord complémentaire fut conclu le 2 février 1912 pour régler la nationalité des personnes se trouvant dans les territoires cédés. — Les traités du 4 novembre ratifiés, la France signa le 30 mars 1912 avec le sultan du Maroc un traité établissant son protectorat sur ce pays (R. D. I. P., t. XIX, Documents, pp. 7 et s., 16 et 17. — Saint-Victor de Saint-Blancard, *La genèse de l'accord franco-allemand*, Revue des sciences politiques, 1911, p. 908). — La France, par des conventions des 3 octobre 1904 et 1er septembre 1905, avait reconnu à l'Espagne certains droits au Maroc. N'ayant obtenu sa liberté d'action au Maroc qu'au prix de lourds sacrifices consentis à l'Allemagne, elle chercha à obtenir de l'Espagne, qui allait bénéficier dans sa sphère d'influence de l'accord franco-allemand, quelques compensations territoriales dans l'Empire chérifien. Les négociations, qui furent longues, aboutirent à un traité du 27 novembre 1912 (R. D. I. P., t. XX, Documents, p. 9) (2). — Les traités de paix de Versailles du 28 juin 1919 et de Saint-Germain du 10 septembre 1919, qui mirent fin à la guerre mondiale de 1914-1919, ont réglé les rapports de la France avec l'Allemagne et l'Autriche au Maroc (art. 141 et s., 96 et s.) : l'Allemagne et l'Autriche ont renoncé à tous droits, titres ou privilèges résultant à leur profit de traités particuliers ou de l'acte d'Algéciras ; elles ont déclaré accepter

---

p. 283; t. XVI, p. 172; t. XVII, p. 98; t. XIX, p. 636; t. XX, p. 124. — Comp. *The antecedent Algeciras*, A. J., 1914, p. 867.

(1) V. Millet, *L'accord franco-allemand*, Rev. pol. et parl., t. XXIX, 1909, p. 433.

(2) V. Dwight Harris, *The new Maroccan Protectorate*, A. J., 1913, p. 245. — Rouard de Card, *La question marocaine et la négociation franco-espagnole*, 1912. — Rougier, R. D. I. P., t. XIX, p. 636; t. XX, p. 124. — V. encore Basdevant, *Développement de la question marocaine* (en français dans Niemeyer et Strupp, *Jahrbuch des Völkerrechts*, 1913); *Le traité franco-espagnol du 27 novembre 1912, concernant le Maroc*, R. D. I. P., t. XXII, p. 433. — Augustin Bernard, *Le Maroc*, 1913. — Jaray, *Les accords franco-espagnols de 1902 à 1912*, Revue des sciences politiques, t. XXIX, p. 90. — Vidal, *La politique de l'Espagne au Maroc*, 1913. — Comp. Minot, *L'intervention gouvernementale et diplomatique dans les grandes entreprises contemporaines : canal de Suez, chemins de fer éthiopiens, Maroc, etc.*), 1917. — V. A. J., 1913, p. 357. — V. *infrà*, n° 187.

toutes les conséquences de l'établissement du protectorat de la France au Maroc.

143ⁿ. — Désireux de contrecarrer l'entente qui venait de s'ébaucher entre la France et l'Angleterre, l'empereur d'Allemagne Guillaume II s'efforça, en 1905, d'établir un accord de la France, de l'Allemagne et de la Russie dirigé contre la Grande-Bretagne. A cet effet il conclut à Bjoerke, avec le tsar Nicolas II, un traité *secret* d'alliance entre l'Allemagne et la Russie contre l'Angleterre, attribuant à la Russie le rôle d'amener la France à se joindre aux deux empires. Ce traité, que le tsar signa, sans être accompagné de son ministre des Affaires étrangères, et que la France ignora toujours, est demeuré sans suite : le ministre des Affaires étrangères comte Lamsdorff, que le tsar fut bien obligé d'aviser à son retour à Saint-Pétersbourg, s'y déclara opposé, et, devant les renseignements pris à Paris, auprès de l'ambassadeur de Russie, M. Nélidof, sur la possibilité d'amener la France à se joindre au traité de Bjoerke, l'ambassadeur russe à Berlin, comte Osten-Sacken, informa la chancellerie allemande que le gouvernement russe considérait le traité de Bjoerke comme inopérant. D'après les projets de Guillaume II consacrés à Bjoerke, en cas de guerre avec l'Angleterre, l'Allemagne aurait envahi et occupé le Danemark (V. déclarations de M. Isvolsky, ancien ministre des Affaires étrangères de Russie et ministre de Russie au Danemark en 1905, dans le Temps du 15 septembre 1917, p. 1).

143 . — Comme terme à de longues discussions, la Suède et la Norvège ont, en 1905, déclaré dissoute l'union qui les liait depuis 1815 : elles forment désormais deux Etats indépendants (V. n° 167²). — Par un accord du 2 novembre 1907, l'Allemagne. l'Angleterre, la France et la Russie ont garanti l'intégrité de la Norvège.

143²³. — L'exemple de l'Angleterre et de la France, qui avaient en 1904 réglé par une convention les questions de nature à nuire à leurs bons rapports, a été suivi par d'autres pays. La France et le Japon, par une entente du 10 juin 1907, ont garanti leurs possessions respectives en Asie (R. D. I. P., t. XIV, Documents, p. 25). L'Angleterre et la Russie, par un accord du 31 août 1907, ont réglé leur situation réciproque vis-à-vis de la Perse et de l'Afghanistan (R. D. I. P., t. XIV, Documents, p. 25) (1) ; après l'effondrement de la Russie, à la suite de la grande guerre de 1914 (n° 145), l'influence de la Grande-Bretagne en Perse s'est manifestée par la signa-

---

(1) V. Rouire, *La dernière convention anglo-russe*, Revue des Deux-Mondes, 1er novembre 1907, p. 107. — De Saint-Victor de Saint-Blancard, *L'accord anglo-russe du 31 août 1907*, Ann. des sc. polit., 1908, p. 36.

ture d'un accord anglo-persan du 9 août 1919 (n° 187[7]) (1). — Au mois d'août 1907, des accords anglo-espagnol et franco-espagnol ont été signés relativement à l'Atlantique et à la Méditerranée.

143[24]. — Une seconde conférence de la Paix, proposée par le président des Etats-Unis d'Amérique et convoquée par les Pays-Bas sur l'invitation de l'empereur de Russie, s'est tenue à la Haye de juin à octobre 1907. Elle s'est occupée de réglementer l'arbitrage international et la guerre terrestre et maritime. De nombreux Etats y ont pris part, appartenant à l'Europe, à l'Asie et à l'Amérique ; cette fois, à la différence de ce qui avait eu lieu en 1889 (V. n° 143[24]), toutes les Républiques de l'Amérique du Sud furent représentées à la Conférence (n°[s] 814[4]). V. pour les détails, 3[e] partie, livres II et III ; 4[e] partie (2).

143[25]. — En 1907-1908 (traité de cession du 28 novembre 1907 et acte additionnel du 5 mars 1908), l'Etat indépendant du Congo (n° 139) est annexé pour la Belgique (n° 166[6]).

143[26]. — L'année 1908 voit se produire des événements importants au point de vue politique. Au mois d'octobre, la principauté de Bulgarie se déclare indépendante de la Turquie (n° 190) (3) et l'Autriche-Hongrie s'annexe les provinces turques de Bosnie et d'Herzégovine (n° 347) (4).

L'indépendance de la Bulgarie et l'annexion de la Bosnie-Herzégovine ont leur contre-coup en Crète. Au lendemain de ces faits, la Crète proclame son annexion à la Grèce et un gouvernement provisoire est constitué ; le timbre crétois est modifié et orné d'une surcharge en noir : *Hellas ;* le drapeau hellénique est hissé sur les édifices publics de l'île et la justice est rendue dans ses tribunaux au nom du roi de Grèce. Mais les puissances protectrices de la Crète déclarent qu'elles considèrent l'union de la Crète à la Grèce comme ne pouvant s'opérer sans leur assentiment. — Ces puissances avaient, le 27 juillet 1908, retiré de l'île les contingents internationaux qu'elles y entretenaient depuis quelques années. Après le départ de ces contingents, le drapeau grec ayant été hissé sur la forteresse de la Canée, chacune des puissances envoie dans les eaux crétoises deux navires de guerre, et le 18 août le pavillon grec est enlevé par les marins internationaux. — Des notes assez vives sont échangées entre la Turquie et la Grèce. En décembre 1909, la Chambre crétoise nomme un Comité exécutif

---

(1) V. texte dans le Temps du 18 août 1919. — Hershey, *The new anglo-persian agreement*, A. J., 1919, p. 749.

(2) V. de Lapradelle et Politis, *La deuxième conférence de la Paix: origine, convocation, organisation*, R. D. I. P., t. XVI, p. 385. — Lemonon, *La seconde conférence de la Paix*, 1912. — James Brown Scott, *Reports of the Hague conferences of 1899 and 1907*, 1917.

(3) V. Scelle, R. D. I. P., t. XV, p. 524 et t. XVI, p. 521.

(4) V. Blociszewski, R. D. I. P., t. XVII, p. 417.

de trois membres qui prêtent serment de fidélité *au roi des Hellènes*. La Porte proteste immédiatement auprès des puissances contre cet « acte d'insubordination ». — Les puissances protectrices s'efforcent de maintenir le *statu quo*. — En 1913, à la suite de la guerre victorieuse des Etats balkaniques contre la Turquie et en vertu du traité de paix de Londres du 30 mai (V. n° 143[33]), la souveraineté de la Crète a été enlevée à la Turquie pour être cédée aux alliés balkaniques ; par le traité de Bucarest du 10 août 1913 (n° 143[34]), la Bulgarie s'est désistée de toute prétention sur la Crète (1).

143[27]. — Au mois de juillet 1908, une révolution se produit en Turquie où le régime hamidien fait place au régime constitutionnel des Jeunes Turcs (2). — Le 5 octobre 1910, la République est proclamée au Portugal. — Au mois de février 1912, la Chine s'érige en République.

143[28]. — Le Monténégro avait été déclaré principauté indépendante par le traité de Berlin du 13 juillet 1878, sous certaines restrictions (art. 29). Celles-ci disparaissent en 1909 (V. n°[s] 347 et 614), et le Monténégro est érigé en *Royaume* le 20 août 1910. Le royaume cesse d'exister après la grande guerre de 1914, absorbé par la Serbie.

143[29]. — Au mois d'août 1910, disparaît l'empire de Corée ; par un traité du 22 de ce mois, l'empereur de Corée fait la cession complète et permanente à l'empereur du Japon, qui accepte, de tous ses droits de souveraineté sur toute la Corée (n° 187[e]) (3).

143[30]. — Du 4 décembre 1908 au 26 février 1909, une conférence s'est réunie à Londres, sur l'invitation de la Grande-Bretagne, pour codifier les règles relatives au droit de la guerre maritime ; son importance est grande au point de vue du développement du droit des gens, encore que la déclaration à laquelle elle aboutit n'ait pas été ratifiée par les puissances (n° 814[c]).

143[31]. — Le 13 juillet 1911, le Japon et la Grande-Bretagne signent une nouvelle convention d'alliance. Des conventions de cette nature avaient été passées entre les deux pays, le 30 janvier 1902 et le 12 août 1905 (n° 143[16]) (4).

---

(1) V. Ion, *The Cretan question*, A. J., 1910, p. 276. — Lombard, *L'occupation internationale en Crète*, 1909. — V. pour les événements survenus en 1910 le rapport de M. Deschanel, député français, sur le budget de 1911 du ministère des Affaires étrangères, pp. 25 et s. — Comp. Exintaris, *Les réformes en Macédoine de 1900 à 1908*.

(2) V. Djuvara, *Cent projets de partage de la Turquie*, 1914. — Pinon, *L'Europe et l'Empire ottoman: les aspects actuels de la question d'Orient*, 1909 et *L'Europe et la Jeune-Turquie*, Revue des Deux-Mondes, 15 janvier 1911, pp. 374 et s.

(3) V. Perrinjaquet, R. D. I. P., t. XVII, p. 532.

(4) V. A. J., 1911, p. 1054.

143[32]. — Les aspirations de l'Italie à l'égard de la Tripolitaine ont amené cette puissance à déclarer, le 29 septembre 1911, la guerre à la Turquie. Cette guerre, qui a donné lieu à plusieurs questions de droit international, a été close le 18 octobre 1912 par un traité de paix signé à Lausanne (1).

143[33]. — La guerre entre l'Italie et la Turquie a eu comme conséquence une liquidation, plus absolue que les précédentes, de la question d'Orient par l'effondrement de la Turquie en Europe. En effet, encouragés par les difficultés dans lesquelles la Turquie était engagée, la Bulgarie, la Serbie, la Grèce et le Monténégro négocièrent une entente en avril, juillet et août 1912, et en octobre suivant déclarèrent la guerre à la Turquie. Celle-ci fut battue, et par le traité de paix signé à Londres le 30 mai 1913 elle céda aux alliés balkaniques tous les territoires de son empire sur le continent européen à l'ouest d'une ligne tirée d'Enos, sur la mer Egée, à Midia, sur la mer Noire, à l'exception de l'Albanie, érigée en pays autonome : les frontières de l'Albanie et les autres questions la concernant étaient soumises par la Turquie au règlement des grandes puissances ; l'île de Crète était de plus cédée par la Turquie aux alliés balkaniques ; le sort de toutes les îles ottomanes de la mer Egée (Crète exceptée) et de la péninsule du mont Athos était remis aux grandes puissances.

143[34]. — Mais quand, en vertu du traité de Londres, les alliés balkaniques durent se partager les dépouilles de la Turquie, l'entente ne put se faire entre eux : la Bulgarie émit des prétentions excessives. Celle-ci attaqua brusquement ses anciens alliés, et alors une guerre nouvelle éclata en juillet 1913 dans laquelle la Bulgarie fut vaincue. La Roumanie, qui convoitait certains territoires bulgares, se rangea du côté de la Serbie, de la Grèce et du Monténégro. De son côté, la Turquie profita des défaites de la Bulgarie pour envahir les territoires dont celle-ci s'était emparée à ses dépens : c'est ainsi qu'à la fin de juillet elle occupa les territoires au-delà de la ligne Enos-Midia et entra à Andrinople, malgré le traité de paix de Londres du 30 mai 1913 conclu sous l'inspiration des grandes puissances. Le 10 août 1913, la paix fut rétablie par le traité de Bucarest entre la Serbie, la Grèce, le Monténégro, la

---

(1) V. Barclay, *The turco-italian war and its problems*, 1912. — Coquet, R. D. I. P., t. XIX, p. 370; t. XX, pp. 243, 510 et 605; t. XXI, pp. 105 et 245. — Penchinat, *Application des principes internationaux dans la conduite de la guerre italo-turque*, 1914. — Den Beer Portugael, *Le droit des gens en marche vers la paix et la guerre de Tripoli*, 1912. — Rapisardi-Mirabelli, R. D. I., 2e série, t. XIV, pp. 159 et 411; t. XV, pp. 85, 523 et 649. — Marinoni, *Dell annessione della Tripolitana e della Cirinaica*, 1912. — X., *La nostra guerra con la Turchia*, R. I., 1913, p. 178; 1914, p. 32; 1915, p. 419. — V. R. I., t. V, 1916, et t. VI, 1917. — Tambaro, *Die italienische Annexionserklarung*, 1913. — A. J., 1912, p. 719; 1913, p. 155.

Roumanie et la Bulgarie : ce traité rectifia les frontières entre les signataires aux dépens de la Bulgarie.

Le 29 septembre 1913 a été signé à Constantinople un traité de paix entre la Bulgarie et la Turquie : celle-ci est rentrée en possession d'Andrinople et de certains autres territoires pris par la Bulgarie. Après de longues négociations, la paix a été signée à Athènes le 1er/14 novembre 1913 entre la Grèce et la Turquie, et à Stamboul le 1er/14 mars 1914 entre la Serbie et la Turquie (1).

143[35]. — Des difficultés se produisent en 1913 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique. Elles donnent lieu à un long différend entre les deux pays (2).

143[36]. — D'importantes négociations ont lieu en 1915 entre le Japon et la Chine (3). — Des négociations ont lieu également entre la Chine et la Russie, au sujet de la Mongolie, de 1912 à 1915 (4).

144. — Pendant la période de l'histoire internationale qui comprit la plus grande partie du XIXe siècle et le début du XXe, un intense mouvement économique a transformé presque toutes les nations européennes. Toutes ont cherché un accroissement de leurs ressources et de nouveaux débouchés pour les produits de leur industrie centuplée. Elles ont été puissamment aidées par des découvertes scientifiques admirables, par le développement et l'extension continue des moyens de communication. — D'autre part, les besoins intellectuels, artistiques, industriels ou commer-

---

(1) V. Bacci Venuti, *L'azione delle grandi Potence e la formazione dello Stato d'Albanie*, R. I., 1914, p. 165. — Caleb, *Le conflit roumano-bulgare et le droit des gens*, R. D. I., 2e série, t. XV. — Von Dungern, *Neutralität und intervention in den Letzten Türkenkriege* (dans la Zeitschrif für intern. Recht. t. XXIV, p. 1). — Gueshoff, *The Balkan League*, 1915; *L'alliance balkanique*, 1915. — Jancovici, *La crise balkanique* (*1912-1913*), 1916. — Obreykoff, *Essai sur la crise balkanique*, 1914. — Pinon, *La liquidation de la Turquie d'Europe*. Revue des Deux-Mondes du 15 juin 1913. — De Saint Victor de Saint-Blancard, *L'Europe et la crise balkanique*, Revue des sciences poiltiques, t. XXIX, p. 24. — Russu Sirianu, *Situation juridique des Roumains de Transylvanie*, 1916. — Stambler, *Les Roumains et les Bulgares: le traité de Bucarest, 25 juillet-10 août 1913*, 1914. — Strupp, *Geschicht des Balkankrieges von Beginn der Londoner Konferenzen bis zum Frieden von Bukarest* (dans la Zeitschrift fur Völkerrecht, t. VII). — Vlietinck, *L'action des puissances durant la crise balkanique*, R. D. I., 2e série, t. XV, p. 617. — V. le texte des traités d'alliance et de paix, R. D. I. P., t. XXI, Documents, pp. 1. et s. — V. Enquête dans les Balkans. Rapport présenté aux directeurs de la Dotation Carnegie pour la Paix internationale par les membres de la Commission d'enquête, 1914. — Comp. Pattaras, *L'Hellenisme et le Panslavisme*, 1916.

(2) V. A. J., 1913, pp. 279, 832; 1914, pp. 579, 860; 1916, pp. 337, 357, 577, 890; 1917, p. 399. — V. Schœnborn, *Die Besetzung von Veracruz zur Iehre von den Völkerrechtlichen Selbsthhilfeakten*, 1914.

(3) V. North, *The negociations between Japan and China in 1915*. — A. J., 1916, p. 222.

(4) V. Williams, *The relations between China, Russia and Mongolia*, A. J., 1916, p. 798.

ciaux ont créé chaque jour de nouveaux liens entre les peuples. Ces liens sont resserrés par les grandes opérations financières, les emprunts, les constructions de voies ferrées ; tous les marchés financiers de l'Europe y concourent. La satisfaction de ces besoins, sans cesse croissants, commande les traités de commerce, les unions postales, télégraphiques, monétaires, les conventions pour la protection de la propriété littéraire, artistique, industrielle, pour le règlement des transports internationaux, etc. — Les peuples et les hommes d'Etat ont de plus en plus le sentiment d'une communauté juridique, d'une solidarité d'intérêts unissant les diverses nations. De là les nombreux congrès affirmant cette communauté, les nombreuses Unions proclamant cette solidarité (Voir *infrà*, n^os^ 914[1] et s.).

Dans l'ordre politique les questions les plus graves et les plus difficiles ont été soulevées : le principe des nationalités, le droit d'intervention, la protection des chrétiens en Turquie et en Orient, la neutralisation de certains Etats ou de parties de territoires, l'établissement de protectorats, l'acquisition de territoires en Afrique. — On travaille à codifier les lois de la guerre en matière terrestre et en matière maritime. Les droits et devoirs des neutres pendant l'état de guerre, la contrebande de guerre, les divers modes de blocus, l'arbitrage, les relations avec les Etats d'Extrême-Orient, la situation politique du Saint-Siège, etc., etc. figurent parmi les questions qui durant cette période attirent spécialement l'attention. Le développement de la science donne lieu encore à l'étude des règles qui doivent gouverner la navigation aérienne.

145. — Les progrès réalisés par le droit international pendant le XIX^e^ siècle et les premières années du siècle suivant, en dépit des guerres nombreuses qui marquèrent cette période de l'histoire, ont été malheureusement tout à coup arrêtés par le fait de deux des plus grandes puissances de l'Europe : l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie. L'ascension formidable de la première depuis sa guerre victorieuse de 1870 contre la France et les succès diplomatiques inespérés de la seconde du côté des Balkans avaient peu à peu développé en elles des idées d'hégémonie et de domination universelle : atteintes d'une véritable hypertrophie du moi, elles en étaient arrivées à se croire investies d'une sorte de mission divine, qu'elles devaient remplir, l'une à l'ouest et à l'est, l'autre au sud de l'Europe. Au mois de juin 1914, le prétexte qu'elles attendaient pour satisfaire leurs ambitions se présenta. Le 28 de ce mois, à Sarajevo, dans la Bosnie récemment acquise, l'archiduc-héritier d'Autriche-Hongrie, François-Ferdinand de Habsbourg, était blessé mortellement par un sujet austro-hongrois, Gavrilo Princip. Aussitôt, le gouvernement austro-hongrois prétendit que la Serbie avait été l'inspiratrice du crime, et en conséquence, le 23 juillet, il lui remit un ultimatum dont les conditions étaient

attentatoires à son indépendance. La Serbie accepta néanmoins l'ultimatum austro-hongrois. Malgré cela, l'Autriche-Hongrie ne se déclara point satisfaite : le 28, elle déclara la guerre à la Serbie, et dès le 29 son armée bombarda Belgrade. La Russie, protectrice des Slaves, ne pouvait demeurer indifférente au sort de la Serbie. De concert avec la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, elle chercha à amener, par des négociations diplomatiques, la solution pacifique du confiit. Mais ces efforts furent inutiles. L'Allemagne, qui jusqu'alors s'était tenue derrière son alliée, embusquée dans le fond de la scène, passa désormais au premier plan. Le 29 juillet, elle adressa à la Russie une sommation comminatoire et, le 1er août, une déclaration de guerre ; le 3 août, au soir, elle déclare la guerre à la France et, le lendemain, pour mieux surprendre cette puissance, fait pénétrer ses troupes par le Luxembourg et la Belgique, violant ainsi les neutralités luxembourgeoise et belge qu'elle avait elle-même garanties par les traités de 1831, 1839 et 1867. La Grande-Bretagne, également garante des neutralités luxembourgeoise et belge, déclare alors la guerre à l'Allemagne. L'Italie, quoique liée à l'Allemagne et à l'Autriche-Hongrie par le traité de la Triple-Alliance, reste neutre. Le conflit armé qui s'est étendu aux rapports respectifs des divers belligérants prend bientôt une extension nouvelle. A la fin d'août, le Japon se prononce contre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie ; la Turquie se range au contraire auprès de ces dernières en octobre et en novembre 1914. L'année suivante, ce sont l'Italie et la Bulgarie qui entrent en ligne, la première contre l'Autriche-Hongrie, la seconde avec les empires centraux. En 1916, l'Italie s'attaque à l'Allemagne, et avec la participation du Portugal, de la Roumanie et du gouvernement provisoire de la Grèce, la guerre devient vraiment européenne. Elle se transforme en 1917 en une guerre mondiale : l'Amérique (Etats-Unis, Panama, Cuba, Brésil, Guatémala, Haïti, Honduras, Nicaragua), l'Afrique (Libéria) et l'Asie (Siam, Chine) y prennent part, plus ou moins activement, aux côtés de la France et de ses alliés ; la Grèce, qui s'est séparée de son roi Constantin, y entre tout entière. Aucun conflit n'avait encore compté un nombre aussi grand de belligérants. Plusieurs Etats, sans déclarer la guerre aux empires centraux, rompirent avec eux les relations diplomatiques (1).

145[1]. — Il n'a point existé non plus dans les temps modernes de lutte qui ait été plus acharnée et dont les moyens de destruction aient été plus terribles : des procédés de guerre nouveaux apparurent, dus aux découvertes de la science. Aucune ne fut plus meur-

(1) V. la liste des déclarations de guerre et des ruptures diplomatiques, R. D. I. P., t. XXV (1918), pp. 84 et s.

trière (1). Les lois de l'humanité et les principes consacrés jusqu'alors par le droit international subirent pendant la grande guerre les atteintes les plus graves. L'Allemagne et ses acolytes se rendirent spécialement coupables de nombreuses violations du droit des gens. Ce furent même ces violations qui décidèrent la plupart des Etats à abandonner la neutralité. — La longueur du conflit a été également exceptionnelle : c'est pendant plus de quatre années que tout fut mis à feu et à sang dans une partie de l'Europe, et aussi en Afrique et en Asie, où l'Allemagne avait des colonies. Ses péripéties furent d'ailleurs émouvantes. Préparées de longue date aux hostilités qu'elles avaient déchaînées, les puissances centrales furent au début victorieuses : la Belgique fut presque entièrement occupée et la France du nord-est envahie ; mais, dans les premiers jours de septembre, grâce au courage de l'armée française dirigée par le général Joffre, leurs troupes, en route vers Paris, furent brusquement arrêtées sur la Marne. Les fronts s'immobilisèrent alors durant de longs mois : à la guerre d'action succéda la guerre de tranchées. Des offensives limitées furent essayées de part et d'autre, avec plus ou moins de succès, sur l'Yser, dans la Somme, en Champagne, à Verdun. Ce ne fut qu'en 1918 qu'apparurent des offensives d'un caractère un peu général : offensives allemandes en mars et en juillet ; offensive de la France et de ses alliés au mois d'août, sous la direction du général Foch devenu le commandant unique des armées alliées. C'est cette dernière offensive, à laquelle purent prendre part les troupes américaines arrivées désormais en nombre, qui détermina la défaite définitive des empires centraux, dont les armées avaient également subi des revers en Italie et en Orient. Ces empires demandèrent la conclusion d'armistices qui leur furent successivement accordés le 29 septembre (Bulgarie), le 30 octobre (Turquie), le 3 novembre (Autriche-Hongrie) et le 11 novembre 1918 (Allemagne). — A plus d'un moment, la situation avait apparu critique pour les Alliés. Grâce à une propagande perfide, l'Allemagne était parvenue à répandre la révolution en Russie et à en détruire l'unité par la création d'Etats séparés ; elle put ainsi détacher de l'Entente cette puissance qui, au début des hostilités et à d'autres instants de la guerre, lui avait infligé ainsi qu'à l'Autriche-Hongrie de cruels revers : la paix désastreuse imposée le 3 mars 1918 à Brest-Litovsk permit à l'empire allemand de concentrer contre son front de France et de Belgique toutes ses troupes de Russie. Les manœuvres de l'Allemagne en Grèce avec la coopération du roi des Hellènes, Constantin Ier, avaient, d'autre part,

---

(1) V. dans un rapport de M. Louis Marin, député français, sur le pécule aux familles des militaires disparus, Chambre, documents, 1919, annexe 6235, une statistique des pertes des armées belligérantes.

rendu difficiles la position de l'armée d'Orient et l'assistance qu'elle devait fournir à la Serbie, écrasée sous le nombre de ses adversaires après avoir remporté de brillantes victoires. Ce qui en somme sauva la France et ses alliés, ce fut, avec le courage et la ténacité de leurs troupes habilement conduites, la longue immobilisation des fronts, car celle-ci leur donna le temps de créer un matériel de guerre qui faisait défaut et d'attendre la formation et l'arrivée d'armées nouvelles (1).

146. — Après la conclusion des armistices, il fallut songer à établir les conditions de la paix. L'œuvre n'était pas sans difficulté. Les bénéficiaires de la paix étaient nombreux : leurs intérêts pouvaient être divergents. On devait s'occuper du sort des territoires ennemis non seulement en Europe, mais en Afrique et en Asie. Les intérêts qu'il s'agissait de régler n'étaient pas, au surplus, simplement territoriaux, ils étaient encore d'ordre économique. C'est enfin à une reconstitution du monde qu'il convenait de procéder. Sans parler de la Russie, dont on ne pouvait encore s'occuper, car, divisée, à l'instigation de l'Allemagne, en des Etats mal définis et en lutte plus ou moins ouverte, elle était en proie à une révolution qui était devenue un état anarchique, on devait en effet tenir compte des aspirations nationales qui, en certaines parties des pays ennemis, s'étaient fait jour pendant la guerre ou qui, existant avant celle-ci, s'étaient sous son influence singulièrement accentuées : l'Autriche-Hongrie, à la suite de la défaite, était en pleine décomposition et l'unité de la Turquie se trouvait de plus en plus compromise ; l'ancienne Pologne, que la Prusse, l'Autriche et la Russie s'étaient jadis partagée, demandait à renaître de ses cendres. Ainsi, des Etats nouveaux étaient appelés à l'existence et des Etats anciens devaient être rétablis. L'œuvre à

---

(1) Sur la guerre de 1914-1919, V. notamment Chitwood, *The immediate causes of the great war*, 1917. — Cullen Dennis, *The diplomatic correspondence léeading up to the war*, A. J., 1915, pp.. 402 et s. — Paul Fauchille, *La guerre de 1914. Recueil de documents intéressant le droit international*, 1916. — Hanotaux, *Histoire de la guerre de 1914*. — Phillipson, *International law in the great War*, 1918. — Roches, *Manuel des origines de la guerre*, 1919. — James Brown Scott, *Official diplomatic documents relative to the outbreach of the europeen war*, 1916. — Stowell, *The diplomacy of the war of 1914: the beginnings of the war*, 1915. — Les Revues, spécialement la *Revue générale de droit international public*, le *Journal du droit international privé*, la *Paix des Peuples* et l'*American journal of international law*, contiennent de nombreux documents et articles sur les questions de droit international auxquelles la grande guerre a donné naissance. La *Paix des Peuples*, 1919, a reproduit le texte des notes échangées entre l'Allemagne et les puissances alliées au sujet des conditions de paix. — Sur les causes et les caractères de la guerre de 1914, V. le discours prononcé par M. Poincaré, président de la République française le 23 mars 1919 à la séance de rentrée de l'Ecole normale supérieure. Journal Officiel du 24, p. 3056.

construire était analogue à celle qu'avait accomplie le congrès de Vienne en 1815, peut-être même était-elle encore plus considérable. Pour l'édifier, les puissances victorieuses se réunirent donc en conférence à Paris, le 18 janvier 1919. C'est entre elles seules, mais avec l'assistance des nations qui avaient simplement rompu leurs relations avec les empires centraux, et sans que ces empires fussent appelés à délibérer, qu'elles discutèrent des intérêts du monde. Leurs travaux se prolongèrent pendant de nombreuses semaines. Elles en terminèrent au mois de mai avec ce qui concernait l'Allemagne. Les conditions de la paix furent alors soumises à des délégués de cette puissance, qu'on avait appelés, non pas à la conférence même, mais dans son voisinage à Versailles, et ceux-ci furent autorisés à présenter des observations à leur sujet par écrit et dans un bref délai. Tenant compte de certaines de leurs remarques, les Alliés procédèrent à une seconde rédaction des conditions de paix. C'est cette nouvelle rédaction, ne formant pas moins de 440 articles, qui, le 28 juin 1919, fut présentée à Versailles à la signature des plénipotentiaires de l'Allemagne et des divers pays alliés et associés. Signé ce jour-là, le traité de Versailles fut ratifié par l'Allemagne le 9 juillet suivant, puis par la Grande-Bretagne, la France et l'Italie : l'Allemagne et trois des principales puissances alliées et associées l'ayant ainsi ratifié, le traité put, d'après ses termes mêmes (art. 440), entrer en vigueur ; en fait, à raison de difficultés particulières, motivées notamment par la résistance mise par les Etats-Unis à l'approuver, il ne devint réellement obligatoire que le 10 janvier 1920. — Après s'être occupée de l'Allemagne, la conférence interalliée de la Paix s'occupa de l'Autriche, de la Bulgarie, de la Hongrie et de la Turquie ; et c'est d'après des principes analogues et en suivant une procédure semblable, qu'elle statua à leur égard : les traités qui les concernent ont été respectivement signés à Saint-Germain le 10 septembre 1919 avec l'Autriche, à Neuilly-sur-Seine le 27 novembre 1919 avec la Bulgarie, à Trianon le 4 juin 1920 avec la Hongrie, à Sèvres le 10 août 1920 avec la Turquie (1).

146[1]. — Par la paix de Versailles, la France a été réintégrée dans la possession des territoires de l'Alsace et de la Lorraine, que l'Allemagne lui avait enlevés en 1871, et le territoire de la Belgique a été légèrement agrandi. L'Allemagne consentit à l'abrogation des traités du 19 avril 1839 qui avaient établi le statut de la Belgique neutre et accepta la disparition de la neutralité du Luxembourg. Elle perdit toutes ses colonies. Ce traité, dont le nombre des articles est inusité (440 articles et des annexes), après avoir fixé les nouvelles frontières de l'Allemagne, renferme des dispositions trai-

(1) V. Scelle, *La conférence de la Paix de Paris*, La Paix des Peuples, 10 juillet 1909, p. 485.

tant des intérêts politiques européens, des droits et intérêts allemands hors de l'Allemagne, des questions militaires, navales et aériennes, des prisonniers de guerre et sépultures, des sanctions, des réparations, des clauses financières et économiques, de la navigation aérienne, des ports, voies d'eau et voies ferrées, du régime du travail et des garanties d'exécution.

146[2]. — Les traités de paix de Saint-Germain et de Trianon composés respectivement de 381 et 364 articles avec des annexes ont consacré la disparition de l'ancienne monarchie austro-hongroise. L'Autriche-Hongrie fait place désormais à deux Etats indépendants singulièrement diminués. En enlevant à l'ancien empire des Habsbourg certaines parties de son territoire habitées par des populations qui depuis longtemps cherchaient à s'en séparer, ces traités ont constitué en Etats nouveaux, libres et indépendants, la Pologne ainsi que la République tchéco-slovaque (capitale Prague) et agrandi les royaumes de Roumanie, d'Italie et de Serbie : l'Italie a acquis les provinces irrédentes de Trente et de Trieste et, s'adjoignant les populations yougo-slaves, le royaume de Serbie est devenu le royaume des Serbes, des Croates et des Slovènes.

Les traités de paix avec la Bulgarie (296 articles) et la Turquie (433 articles) ont proclamé aux dépens de ces Etats l'agrandissement territorial de la Serbie et de la Grèce ; le second de ces traités a déterminé le régime des détroits des Dardanelles et du Bosphore.

146[3]. — Pour assurer la paix mondiale à laquelle ils visaient, les traités de paix de 1919-1920 ont prévu, dans la première partie de leur texte, la constitution d'une « Société des Nations », dont le régime et les attributions furent précisées en détail (n° 153[63]). C'est à l'initiative du président des Etats-Unis, M. Wilson, qu'était due l'idée de cette Société ; c'est sur sa demande que les dispositions la concernant furent introduites dans les accords de paix. Le but qu'on se proposait ainsi ne fut malheureusement pas atteint. Bien loin d'amener l'entente, les règles relatives à la Société des Nations devinrent un sujet de récriminations (n° 153[66]).

146[4]. — Les traités de paix signés en 1919 et en 1920 s'inspirèrent en définitive d'idées que le président des Etats-Unis d'Amérique avait émises dès 1916 et formulées en 1918 dans plusieurs de ses messages au Congrès américain.

Ils tenaient compte effectivement tout d'abord des quatorze points suivants, proclamés le 8 janvier 1918 par M. Wilson :

1° Accords de paix conclus ouvertement, après lesquels il n'y aura plus d'accords internationaux privés, de quelque nature qu'ils soient, mais la diplomatie procédera toujours franchement et publiquement.

2° Liberté absolue de la navigation sur les mers, en dehors des eaux territoriales, aussi bien en temps de paix qu'en temps de

guerre, sauf le cas où ces mers seraient fermées en totalité ou en partie par une action internationale en vue de l'exécution d'accords internationaux.

3° Suppression, autant qu'il sera possible, de toutes les barrières économiques et établissement de conditions commerciales égales pour toutes les nations consentant à la paix et s'associant pour la maintenir.

4° Garanties suffisantes données et prises que les armements nationaux seront réduits à l'extrême limite compatible avec la sécurité intérieure du pays.

5° Arrangement libre, dans un esprit large et absolument impartial, de toutes les revendications coloniales, basé sur le respect strict du principe qu'en réglant toutes les questions de souveraineté, les intérêts des populations intéressées devront peser d'un poids égal avec les demandes équitables du gouvernement dont le titre sera à définir.

6° Evacuation de tous les territoires russes et règlement de toutes les questions concernant la Russie, de façon à assurer la meilleure et la plus large coopération des autres nations du monde pour fournir à la Russie l'occasion opportune de fixer, sans entrave ni embarras, en pleine indépendance, son développement politique et national ; pour lui assurer un sincère accueil dans la Société des nations libres sous un gouvernement qu'elle aura choisi elle-même ; pour lui assurer, enfin, l'aide la plus grande et de quelque nature qu'elle soit, ou qu'elle pourrait désirer. Le traitement accordé à la Russie par ses nations sœurs pendant les mois prochains sera la pierre de touche qui révélera la bonne volonté et la compréhension de ces nations pour les besoins de la Russie, abstraction faite de leurs propres intérêts et de leur intelligente sympathie.

7° Le monde entier sera d'accord que la Belgique doive être évacuée et restaurée, sans aucune tentative de limiter la souveraineté dont elle jouit à l'égal des autres nations libres. Nul acte mieux que celui-là n'aidera à rétablir la confiance des nations dans les lois établies et fixées pour régir leurs relations entre elles. Sans cet acte de réparation, la structure et la validité de toutes les lois internationales seraient pour toujours affaiblies.

8° Tout le territoire français devra être libéré, et les parties envahies devront être entièrement restaurées. Le tort fait à la France par la Prusse en 1871, en ce qui concerne l'Alsace-Lorraine, et qui a troublé la paix du monde pendant près de cinquante ans, devra être réparé, afin que la paix puisse être encore une fois assurée dans l'intérêt de tous.

9° Un « réajustement » des frontières italiennes devra être effectué suivant les lignes des nationalités clairement reconnaissables.

10° Aux peuples de l'Autriche-Hongrie, dont nous désirons sau-

vegarder la place parmi les nations, devra être donnée au plus tôt la possibilité d'un développement autonome.

11° La Roumanie, la Serbie, le Monténégro devront être évacués ; on leur restituera ceux de leurs territoires qui ont été occupés. A la Serbie sera accordé un libre accès à la mer, et les relations entre les divers Etats balkaniques devront être fixées radicalement sur les inspirations des puissances, suivant des lignes établies historiquement. Des garanties internationales d'indépendance politique, économique et d'intégrité territoriale seront fournies à ces Etats.

12° Aux parties turques du présent empire ottoman seront assurées pleinement la souveraineté et la sécurité, mais les autres nationalités qui vivent actuellement sous le régime de cet empire doivent, d'autre part, jouir d'une sécurité certaine d'existence et pouvoir se développer sans obstacles ; leur autonomie doit leur être donnée.

Les Dardanelles seront ouvertes en permanence et constitueront un passage libre pour les navires et pour le commerce de toutes les nations sous des garanties internationales.

13° Un Etat polonais indépendant devra être constitué, comprenant les territoires habités par des nations incontestablement polonaises, lesquelles devraient être assurées d'un accès libre à la mer ; l'indépendance politique, économique et l'intégrité territoriale de ces populations seront garanties par une convention internationale.

14° Une Société générale des nations devrait être formée en vertu de conventions formelles ayant pour objet de fournir des garanties réciproques d'indépendance politique et territoriale aux petits comme aux grands Etats.

Les traités se basaient, en outre, sur ces propositions émises, le 12 février 1918, par le président Wilson :

1° Chaque partie du règlement final doit être basée sur la justice essentielle du cas particulier envisagé et sur les arrangements les plus propres à amener une paix qui soit permanente.

2° Les peuples et les provinces ne doivent pas faire l'objet de marchés et passer de souveraineté en souveraineté, comme s'ils étaient de simples objets ou de simples pions d'un jeu, même du grand jeu, maintenant à jamais discrédité, de l'équilibre des forces.

3° Tout règlement territorial se rapportant à cette guerre doit être fait dans l'intérêt et au bénéfice des populations intéressées et non pas comme partie d'un simple arrangement ou d'un compromis de revendications entre Etats rivaux.

4° Toutes les aspirations nationales bien définies devront recevoir la satisfaction la plus complète qui puisse être accordée sans introduire de nouveaux ou perpétuer d'anciens éléments de discor-

de ou d'antagonisme susceptibles, avec le temps, de rompre la paix de l'Europe et par conséquent du monde.

Enfin, en ce qui touche spécialement ce qui avait trait à la Société des Nations, ils s'appropriaient les idées suivantes, que, dans son discours du 27 septembre 1918, M. Wilson avait indiquées comme pouvant servir de base à la constitution de cette Société :

1° La justice impartiale que nous voulons ne devra pas faire de différence entre ceux envers lesquels nous voulons être justes et ceux envers qui nous ne voulons pas être justes. Elle devra être une justice ne connaissant pas de favoritisme, mais seulement les droits égaux des différents peuples.

2° Aucun intérêt individuel ou spécial d'une nation quelconque ou d'un groupe quelconque de nations ne pourra inspirer une partie de l'arrangement qui ne correspondrait pas à l'ensemble des intérêts de tous.

3° Il ne saurait y avoir place pour des accords particuliers ni des groupements d'alliances ou des ententes dans le cadre général de la famille commune de la Ligue des nations.

4° Et plus particulièrement, il ne saurait y avoir place pour aucune combinaison économique d'intérêt particulier dans le cadre de la Ligue et l'on ne pourra envisager aucune clause de boycottage économique ou d'exclusion, sauf sous la forme d'une pénalité économique ou de l'exclusion des marchés mondiaux que la Ligue des nations aura le droit de décréter comme sanction disciplinaire.

5° Tous les accords et traités internationaux devront être portés à la connaissance du monde entier.

146[5]. — Quoique préparés par toutes les puissances qui avaient mené la guerre ou rompu les relations avec l'Empire allemand et ses alliés, les traités de 1919-1920 n'ont pas été signés et ratifiés indistinctement par chacune d'elles. Deux pays, parmi les plus importants, se sont, à cet égard, séparés des autres. La Chine a refusé de signer le traité de Versailles du 28 juin 1919 pour marquer sa désapprobation des articles 156 à 158 de ce traité par lesquels les anciens droits allemands au Chantoung ont été transférés au Japon, et les Etats-Unis n'ont point ratifié les traités avec l'Allemagne, l'Autriche et la Hongrie à cause de l'opposition que manifesta le Congrès américain au pacte de la Société des Nations dont ces conventions reproduisaient les clauses. C'est seulement par un acte unilatéral du 15 septembre 1919 que la République chinoise « déclara la paix » avec l'Allemagne. Ce n'est que le 2 juillet 1921 que, par une résolution commune du Congrès approuvée par le président, les Etats-Unis décidèrent de proclamer terminé l'état de guerre avec l'Etat allemand, et c'est par un traité signé à Berlin le 25 août suivant que la paix fut effectivement rétablie entre les deux pays : par ce traité, assez bref, qui dispose expressément que les Etats-Unis ne seront tenus ni par

les dispositions du traité de Versailles relatives à la Société des Nations, ni par aucune action entreprise par cette Société, le gouvernement de Washington se fait reconnaître tous les avantages particuliers auxquels l'acte de 1919 lui permettait de prétendre, mais il laisse de côté toutes les stipulations de Versailles destinées à tracer les nouvelles frontières de l'Europe, à régler les relations politiques entre l'Allemagne et ses voisins, à fixer le sort du Chantoung, de la Turquie, du Maroc, de l'Egypte, etc., ainsi que celles concernant la réglementation internationale du travail (1). — Des traités de paix analogues ont été également conclus par les Etats-Unis, le 24 août, à Vienne, avec l'Autriche et, quelques jours plus tard, le 29, à Budapest, avec la Hongrie.

146°. — A la suite des traités de paix de 1919-1920, un certain nombre de conventions ont encore été passées, soit entre les puissances alliées et associées, soit entre ces puissances et les Etats nouvellement créés ou transformés. — La France signa, le 28 juin 1919, avec la Grande-Bretagne et les Etats-Unis des traités qui devaient la garantir contre une nouvelle attaque de l'Allemagne : on peut se demander si ces traités seront vraiment efficaces, car il ne paraît pas que les Etats-Unis et la Grande-Bretagne soient disposés à leur reconnaître effet (2). — En juin, en septembre et en décembre 1919, les puissances alliées et associées conclurent avec la Pologne, la Tchéco-Slovaquie, le royaume des Serbes-Croates-Slovènes, la Roumanie, des traités qui s'occupent de réglementer le commerce étranger et les douanes, le régime consulaire, la liberté du transit et de la navigation sur les fleuves, la protection du droit des minorités dans les pays où il existe des diversités de races. — Le 13 octobre 1919 fut signée entre de nombreux Etats, une convention relative à la navigation aérienne en temps de paix. — Le 17 septembre 1920, une convention d'alliance militaire défensive a été passée entre la France et la Belgique, et, en cette même année, pour se protéger contre des dangers qu'elles redoutent, la Tchéco-Slovaquie, la Roumanie et la

---

(1) Les droits et avantages stipulés dans le traité de Versailles au profit des Etats-Unis et dont les Etats-Unis doivent avoir la possession et la jouissance sont ceux qui sont définis à la section 1re de la partie 4 et dans les parties 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 14 et 15. Mais les Etats-Unis n'assument aucun engagement résultant des dispositions de la partie 2, de la partie 3, des sections 2 à 8 inclusivement de la partie 4, et de la partie 13 du traité, ou se rapportant à ces dispositions.

(2) Les deux traités avec la Grande-Bretagne et les Etats-Unis étaient solidaires l'un de l'autre, car chacun ne devait entrer en vigueur qu'au moment où l'autre serait ratifié (art. 2). Or, le traité franco-américain, qui devait être soumis au Sénat des Etats-Unis en même temps que le traité de paix de Versailles (art. 4), n'a pu obtenir l'assentiment des représentants des Etats-Unis, par suite du refus de ratification par ceux-ci du traité de paix signé à Versailles (n° 146).

Yougo-Slavie ont formé entre elles une « Petite Entente », qu'ont suivie en 1921 des alliances de la Roumanie avec la Pologne et le royaume des Serbes-Croates-Slovènes.

146[7]. — C'est à tout le droit de la guerre, si solennellement codifié par les conférences de la Haye de 1899 et de 1907 et par la déclaration de Londres de 1909, que la guerre mondiale de 1914-1919 avait fait échec. Bien plus, c'est, on peut le dire, le droit international en son entier qui avait été touché par elle. Le respect des engagements pris et de la parole donnée est en effet à la base de ce droit. Or, prétendre, comme le fit l'Allemagne en 1914 pour justifier son invasion de la Belgique, que les traités sont de simples chiffons de papier et que la nécessité ne connaît point de loi revenait à nier l'existence même du droit des gens. Mais, heureusement, cette opinion est demeurée une opinion isolée. A moins de verser dans l'anarchie, il faut admettre que l'idée d'un droit international est toujours une idée nécessaire. On ne doit pas abandonner cette idée parce que des excès ont été commis. Les excès doivent être au contraire un stimulant pour trouver les moyens préventifs et les moyens répressifs qui en assurent l'observation. Le droit international qui traverse une crise demande des réformes. C'est à son rajeunissement que désormais doivent travailler les Etats. Les traités de paix de 1919-1920 ont jeté les premiers jalons du droit de l'avenir. On l'a dit très justement (1), « les traités qui ont mis fin à la guerre mondiale présentent un caractère exceptionnel qui n'a pas de précédent dans l'histoire : ils ont cherché à régler non pas seulement le sort des quelques Etats victorieux ou vaincus, ils ont tendu à fixer sur des bases nouvelles l'avenir des peuples des deux mondes en donnant pour base à ce statut de l'humanité, non l'équilibre des forces présentes des Etats belligérants, mais la reconnaissance de leurs droits réciproques, le redressement des injustices passées et de sérieuses garanties contre le retour possible de la violence ; ce qu'ont osé regarder en face les négociateurs, c'est tout l'espace de la terre et c'est tout le temps de l'humanité ».

En consacrant la constitution d'une Société des nations, en affirmant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le respect des droits des minorités, en proclamant la publicité des engagements internationaux et la responsabilité personnelle de ceux qui méconnaissent les principes du droit des gens, ces traités ont posé des principes considérables ; et, sans nul doute, d'autres suivront.

Les idées de solidarité et d'interdépendance des Etats se substitueront, on doit l'espérer, chaque jour davantage à celles d'une souveraineté et d'une indépendance absolues des Etats.

---

(1) M. Léon Bourgeois, discours prononcé au Sénat français, le 9 octobre 1919, Journal officiel du 10.

146⁸. — La paix qu'on avait rêvé d'introniser dans le monde par les traités de 1919-1920 est loin cependant d'avoir donné les résultats immédiats qu'on pouvait espérer. Après sa signature, la plupart des Etats anciens, et spécialement l'Allemagne, ont essayé de toutes façons d'échapper à l'exécution de leurs obligations ; la révolution anarchique qu'en 1917 l'empire allemand avait réussi à implanter en Russie y a fait les plus grands ravages, s'efforçant au surplus de gagner les pays avoisinants, même l'Asie ; enfin, des guerres, plus ou moins locales, ont mis aux prises un certain nombre d'Etats, parmi les anciens comme parmi les nouveaux : Russie et Pologne, Grèce et Turquie, etc. Le désordre et les conflits ont continué dans le monde.

146⁹. — Quoi qu'il en soit, la guerre, à laquelle ont mis fin les nouveaux traités de paix, n'en a pas moins clos une période de l'histoire universelle et marqué le début d'une organisation et de rapports nouveaux pour les Etats modernes.

146¹⁰. — Toutes les questions qui, dans les temps modernes, ont occupé la diplomatie ont suscité l'apparition d'un nombre considérable de traités, ouvrages, opuscules, brochures, articles de revues, etc. La littérature du droit international public est devenue de jour en jour plus abondante au cours du XIX^e^ siècle et au début du XX^e^. On peut suivre le développement historique du droit des gens à l'époque contemporaine dans une publication éditée à Paris depuis 1907 par MM. Viallate et Caudel : *La vie politique dans les deux mondes*. En 1913, ont paru aussi aux Pays-Bas et en Allemagne des publications annuelles analogues : la première, anonyme et intitulée *Grotius, Annuaire international,* traite surtout des questions d'arbitrage ; la seconde, dirigée par MM. Niemeyer et Strupp, sous le titre *Jahrbuch des Völkerrechts,* relate les faits les plus importants de l'année en les appréciant au point de vue juridique (1).

IX. — **Notice bibliographique**

147. — Le caractère élémentaire du présent *Traité* ne comporte, ni une histoire de la littérature générale du droit international public, ni même un index bibliographique étendu. L'histoire de la littérature y serait forcément écourtée, nécessairement tronquée, par suite inexacte et inutile. Un index bibliographique étendu ferait à lui seul la matière d'un livre spécial, tant est considérable le nombre des ouvrages généraux ou spéciaux, des mono-

(1) V. Catellani, *Le droit international au commencement du XX^e^ siècle*, R. D. I. P., t. VIII, pp. 385 et 567.

graphies, des brochures, des articles de revues, qui traitent de questions relevant du droit public international.

Pour connaître l'histoire de la littérature du droit international, il faut se référer à la remarquable *Esquisse d'une histoire littéraire des systèmes et des méthodes du droit des gens depuis Grotius jusqu'à nos jours,* dont ALPHONSE RIVIER, professeur à l'Université de Bruxelles, a fait la quatrième partie de l'*Introduction du droit des gens* de Franz de Holtzendorff (parue en français en 1888-1889) (1).

L'ouvrage d'OMPTEDA sur l'histoire littéraire du droit des gens, *Litteratur des gesammten, sowohl natürlichen als positiven Völkerrechts* (Berlin, 1817), est considéré comme classique. De même, l'ouvrage de KAMPTZ, *Neue Litteratur des Völkerrechts seit 1784,* 1817. Citons encore MOHL, *Geschichte und Litteratur des Staatswissenchaften,* 1855.

WHEATON, dans son *Histoire des progrès du droit des gens en Europe et en Amérique* (4e édit., 1865), a donné d'intéressants renseignements biographiques sur les principaux publicistes, dont il a analysé et caractérisé les ouvrages.

Un *index* important forme, sous la dénomination de *Bibliothèque choisie du droit des gens,* le supplément du *Droit des gens moderne de l'Europe* de KLUBER (édition annotée par Ott, 1874).

Un *index* bibliographique semblable accompagne l'édition donnée par VERGÉ du *Précis du droit des gens moderne de l'Europe* de G.-F. DE MARTENS (1864).

F. DE MARTENS, professeur à Saint-Pétersbourg, offre aussi dans l'introduction de son *Traité de droit international,* IV (1883), une étude critique des principaux systèmes de droit international et des œuvres dans lesquelles ils ont été produits et développés.

CALVO, dans une esquisse historique, placée en tête de son *Droit international théorique et pratique,* 5e édit., 1888-1896, donne des renseignements sur les principaux auteurs, depuis le XVIe siècle jusqu'à nos jours, t. I et t. VI [Supplément]).

PASQUALE FIORE a fait suivre son *Droit international codifié* (trad. française par CHRÉTIEN, 1890) : : 1° d'un appendice offrant le résumé historique des traités internationaux les plus importants depuis la Réforme (1525) jusqu'en 1889 et 2° d'un second appendice indiquant les ouvrages relatifs aux traités internationaux et à l'histoire. Cet appendice a été reproduit et mis à jour dans la 5e édition italienne de l'ouvrage, parue en 1915. La seconde, la troisième et la quatrième (celle-ci complètement refondue

---

(1) On doit aussi à Rivier une *Note sur la littérature du droit des gens avant la publication du Jus belli ac pacis de Grotius (1625),* 1883.

et traduite en français par M. ANTOINE) avaient paru respectivement en 1898, 1900 et 1911.

Dans les premiers volumes de l'*Annuaire de l'Institut de droit international* figure une bibliographie développée du droit international.

Signalons aussi l'*Histoire littéraire du droit international en Belgique*, insérée par ERNEST NYS dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, année 1892, p. 589, et du même auteur : *La science du droit international en France jusqu'au XVIII^e siècle*, même Revue, 1891, p. 328 ; *Le droit des gens et les anciens jurisconsultes espagnols*, 1914.

Il faut encore indiquer la *Storia degli studi del diritto internazionale in Italia*, 2^e édit., 1902, par PIERANTONI ; la brochure de STOERK, *Die Litteratur des internationalen Rechts*, 1896 ; celle de KAMAROWSKY, *Littérature du droit des gens*, publiée en russe en 1887 ; le *Catalogue d'une bibliothèque de droit international et sciences auxiliaires*, publié par le possesseur de cette bibliothèque, M. DE OLIVART, 1899-1910.

Un catalogue de la Bibliothèque du Palais de la Paix, de la Haye, a été dressé et publié en 1919 par P. C. MOLHUYSEN et E. R. OPPENHEIM.

L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, dans sa session de Christiania en 1912, a, sur la proposition de M. de Olivart, recommandé la publication d'une Bibliographie du droit international (1).

148. — Toutefois, il nous paraît indispensable d'indiquer les œuvres les plus importantes des auteurs anciens et contemporains.

Pour les ouvrages du XIX^e et du XX^e siècles, nous nous bornerons ici à signaler les traités *généraux* de droit international : ceux concernant l'ensemble du droit maritime, du droit de la guerre et du droit de la neutralité seront indiqués dans les parties de l'ouvrage relatives à ces matières ; quant aux œuvres spéciales, aux simples monographies, elles seront mentionnées à propos des questions mêmes dont elles s'occupent. L'appréciation de ces travaux a été faite, avec une compétence et une autorité incontestables, dans l'*Esquisse d'une histoire littéraire*, signalée ci-dessus et due à la plume du savant et érudit professeur de Bruxelles, ALPHONSE RIVIER, et dans le travail précité de STOERK.

149. — Les philosophes, jurisconsultes, théologiens ou publicistes, qui ont écrit sur le droit international public, peuvent être groupés en trois Ecoles.

A. — L'Ecole dite de *droit naturel* ou *philosophique*. Elle cherche à édifier la science sur des principes abstraits, sur des données

---

(1) V. Annuaire de l'Institut de droit international, t. XXV, pp. 471 et 673.

philosophiques déduites de la nature de l'homme, de la nature de l'Etat. Pour les partisans de cette Ecole, le droit est immuable, car il découle de l'instinct de sociabilité, naturellement inné aux hommes. Ses plus remarquables représentants sont Puffendorf, Thomasius, Barbeyrac, Burlamaqui, Heineccius, Rayneval.

B. — L'Ecole *positiviste* ou *historico-pratique*. Ses adeptes ne reconnaissent, comme source et source unique du droit international, que les usages, les traités, la pratique des relations entre les peuples. Ils nient l'existence d'un droit naturel. Pour quelques-uns, la simple proposition d'émettre une théorie générale est une atteinte envers l'indépendance des Etats. A cette école se rattachent Rachel, Moser, Gaspard de Réal, Mably.

C. — L'Ecole philosophique ou de droit naturel, avec ses tendances abstraites, prive la science du droit international public de tout crédit aux yeux des diplomates et des hommes d'Etat. — L'Ecole positiviste verse dans l'excès contraire et réduit la science au rôle d'humble servante de la pratique. — L'un et l'autre systèmes sont incomplets et dangereux. — L'Ecole *éclectique* admet la conciliation des deux systèmes et leur union par le rapprochement des données de l'expérience et des spéculations philosophiques. Les usages, les coutumes, les traités, les faits historiques doivent être passés au crible de l'analyse et de la critique. Des faits rapprochés et comparés, l'esprit doit déduire les principes généraux applicables à une époque donnée et juger ces principes au point de vue du sens moral et des intérêts généraux de l'humanité.

Grotius, Wolff, Vattel, Zouch ont été les inspirateurs de l'Ecole éclectique. Ils n'attribuaient pas tous cependant la même importance à l'élément naturel et à l'élément positif. — Grotius expose principalement le droit des gens philosophique, qui seul lui paraît susceptible d'une construction scientifique, *naturalia cum semper eadem sint, facile possunt in artem colligi...*, mais il ne repousse pas le droit volontaire ou positif, il l'admet comme appendice du droit naturel : la place secondaire assignée par Grotius au droit positif s'explique par le petit nombre de règles juridiques admises, à son époque, dans la pratique internationale ; le droit positif naissait à peine et c'est pour suppléer à son insuffisance que Grotius cherchait le *consensus gentium*, comme il le dit lui-même (1), dans le témoignage des philosophes, des historiens, des poètes et des orateurs. Wolff suit la tradition de Grotius, et Vattel ne fait que résumer la doctrine de Wolff (2).

---

(1) *De jure belli ac pacis*, prolegom, 40.

(2) Vattel, *Droit des gens*, préface. — Il y explique comment il a emprunté à l'ouvrage de Wolff tous les matériaux de son livre.

Au contraire, pour Zouch (1), c'est l'élément positif basé sur les usages et les conventions qui doit occuper la première place, le droit naturel ne devant servir qu'à combler à l'occasion ses lacunes.

149¹. — A l'Ecole éclectique paraît se rattacher la majorité des auteurs modernes, notamment Georges Frédéric de Martens (2), Wheaton, Klüber, Heffter, Bluntschli ; mais ces auteurs, eux aussi, donnent plus d'importance les uns à l'élément naturel, les autres à l'élément positif. Ainsi G. F. de Martens attribue la première place au droit positif, tandis que Wheaton fait de l'élément naturel l'élément principal du droit des gens. En général, les Anglais et les Américains ont une tendance à se rapprocher de l'Ecole positiviste. Lorimer, professeur à Edimbourg, faisant exception, appartenait à l'Ecole de droit naturel.

C'est seulement à la fin du XIX^e^ siècle que l'étude du droit international a pris vraiment en France tout son essor, sous l'influence de Louis Renault, professeur de droit des gens à la Faculté de Paris de 1874 à 1918 : alors, sous son inspiration, se constitua une Ecole moderne française de droit international, comme il existait déjà une Ecole allemande, une Ecole italienne, une Ecole anglaise. La doctrine de Renault, adoptée par la généralité des auteurs français, se rattache à l'Ecole éclectique, telle que la concevait Georges Frédéric de Martens : « Le droit des gens est l'ensemble des règles pratiquées le plus généralement entre les Etats avec appréciation de ces règles au point de vue du droit naturel ; le jurisconsulte du droit international doit exposer *ce qui est*, en indiquant *ce qui devrait être* » ; mais elle présente un caractère particulier en ce que, plus réaliste que la doctrine de de Martens, elle n'entend pas que, pour contrôler et corriger la pratique des Etats, on recoure à des raisonnements purement abstraits, à un idéal chimérique : l'idéal qu'il faut leur montrer est un idéal réalisable, tenant compte des nécessités de la vie sociale (3).

XIV^e^ et XV^e^ siècles

149². — AUTEUR INCONNU, *Consulat de la mer* (dans la collection des lois maritimes de Pardessus). — CHRISTINE DE PISAN (1363

---

(1) Zouch, *Juris et judicii fecialis sive juris gentes et quæstionum de eodem explicatio.*

(2) Georges-Frédéric de Martens, *Précis du droit des gens moderne de l'Europe.* — V. *Les fondateurs du droit international : Vittoria, Gentilis, Suarez, Grotius, Zouch, Puffendorf, Bynkershoek, Wolf, Vattel et de Martens*, par MM. Barthélemy, Nézard, Rolland, Basdevant, Scelle, Avril, Delpech, Olive, Mallarmé et Bailby, avec une introduction de M. Pillet, 1904.

(3) V. Paul Fauchille, *Louis Renault (1843-1918). Sa vie, son œuvre*, 1918, pp. 20-24.

à 1431), *Livres des faits d'armes de la chevalerie* (publié en anglais par Caxton en 1489). — Honoré Bonet (1384), *L'arbre des batailles* (publié par Nys en 1883). — Legnano, professeur à Bologne. *De bello de represaliis et de duello,* écrit en 1360 et publié seulement en 1477, édité par M. Holland en 1917.

XVI[e] siècle

150. — Victoria ou Vitoria (1480 a 1546), dominicain, professeur à Salamanque, publia ses *Relectiones theologicæ,* ouvrage comprenant treize dissertations, dont la 5[e] et la 6[e] ont trait au droit international. — L'ouvrage eut six éditions. Il est devenu extrêmement rare. Wheaton en a donné l'analyse dans l'*Introduction* de son *Histoire des progrès du droit des gens,* pp. 35 et s. V. aussi Albertini, *L'œuvre de Francisco de Vittoria et la doctrine canonique du droit de la guerre,* 1903. — Barthélemy, dans le livre : *Les fondateurs du droit international.* — Cet ouvrage a été édité par Nys, en 1917, dans *The classics of international law* de M. James Brown Scott.

Soto (1494 à 1560), religieux, professeur à Salamanque, théologien de Charles-Quint au concile de Trente, nommé arbitre par le même empereur entre les colons espagnols et Las Cases, protecteur des Indiens. — *De justitia et jure.* — Il discute les prétentions des Espagnols sur le Nouveau-Monde, condamne la traite des noirs et étudie les conséquences juridiques de la guerre sur la population vaincue.

Suarez (1548 à 1617), jésuite, professeur à Alcala, à Salamanque, etc., publie un traité *De legibus ac Deo legislatore,* signale le premier la distinction entre les préceptes rationnels et les règles conventionnelles, les usages observés par les Européens : il a exprimé l'idée de communauté entre les nations. V. Rolland, dans le livre précité. — Torres Campos, *Francisco Suarez, precursor de Grocio y el derecho cristiano de la guerre,* Revista de legislacion y jurispr., 1917, p. 349.

Belli, jurisconsulte italien, publie en 1563 un traité *De re militari et de bello.*

Brunus, jurisconsulte allemand, fait paraître en 1548 un livre intitulé *De legationibus.*

Ayala (1548 à 1584), grand prévôt de l'armée espagnole dans les Pays-Bas. — *De jure et officiis belli,* ouvrage dédié à Farnèse, duc de Parme. — Wheaton, *op. cit.,* pp. 41 et s., a donné l'analyse de cet ouvrage. — Westlake l'a édité en 1912, dans *The classics of international law* de M. James Brown Scott. — V. aussi sur cet auteur Nys, *Le droit de la guerre et les précurseurs de Grotius,* 1881.

GENTILI ou GENTILIS (1551 à 1608), né à Ancône, embrasse le protestantisme, va en Angleterre ; professeur à Oxford : avocat des Espagnols devant les tribunaux de prises. — *De Legationibus,* en 1583. — *De jure belli,* en 1589, dédié au comte d'Essex. — *Hispaniæ advocationis,* 1613, — auteur très estimé. V. Wheaton, *op. cit.*, pp. 49 et s. — G. Rolin-Jaequemyns, *Revue de droit international,* t. VIII, p. 690. — Abbott, *Alberico Gentili and his Advocatio Hispanica,* A. J., 1916, p. 737. — Agabiti, *Alberico Gentili, fondatore della scienza del diritto internazionale,* 1908. — Balk, *Albericus Gentilis,* A. J., 1911, p. 665. — Reiger, *De Alberico Gentilis,* 1867. — V. Nézard, dans le livre précité.

XVII^e siècle

151. — GROTIUS (Hugues Cornets de Groot), né à Delft (1583 à 1645), avocat général de la Hollande, pensionnaire de Rotterdam, réfugié en France (1621), ambassadeur de Suède en France en 1634. — V. sa biographie dans Rivier, *op. cit.*, p. 359, dans Wheaton, *op. cit.*, pp. 53 et s., dans l'*Essai biographique et historique* mis par Pradier-Fodéré en tête de la traduction publiée à Paris, 1867.

Grotius a composé, en langue latine, plusieurs ouvrages, notamment de théologie, — deux plus célèbres : *Mare liberum,* 1609, pour combattre les prétentions des Portugais, et surtout le *De jure belli ac pacis,* composé pendant son séjour en France, dédié à Louis XIII (1625). — Cet ouvrage a eu une autorité considérable et une célébrité immense. Il a été considéré jusqu'au XVIII^e siècle comme le code du droit des gens de l'Europe. Grotius a pu être justement appelé le père du droit des gens. Son livre immortel eut, jusqu'en 1758, au moins quarante-cinq éditions latines. Il a été traduit dans toutes les langues, anglaise, allemande, espagnole, française, italienne, hollandaise, etc. — Une excellente traduction française, avec notes et essai biographique, en a été donnée par Pradier-Fodéré en 1867. La dernière édition du *De jure belli ac pacis,* en langue latine, a été publiée, aux Pays-Bas, en 1919, par M. Molhuysen.

Le *De jure belli ac pacis* a exercé une influence extraordinaire. Commenté dans un grand nombre d'ouvrages et dans les Universités allemandes, il fut le livre de chevet de Gustave-Adolphe pendant la guerre d'Allemagne. — Si, vu la différence des temps, on ne le lit plus aussi souvent qu'autrefois, on n'a pas cessé de le citer avec respect (Rivier). Il est encore utile à consulter.

Il convient encore de mentionner, parmi les œuvres de Grotius, le *De jure prædæ,* 1604, édité seulement en 1868 : cet ouvrage a eu une grande influence sur la composition du *De jure belli ac pacis ;* son chapitre XII est devenu le *Mare liberum.*

Rivier, *op. cit.*, p. 363 et Pradier-Fodéré dans l'*Essai*, mis e
tête de son édition, ont donné d'excellentes analyses de l'ouvrag
de Grotius. Voir aussi Wheaton, *op. cit.*, pp. 53 et s. — « Le livr
de Grotius, dit F. de Martens, a été l'origine des deux Ecoles –
l'Ecole philosophique et l'Ecole positive — où la science du dro
international s'est développée dans la suite » (*op. cit.*, t. I, p. 206. –
V. encore sur la vie et les œuvres de Grotius : Caumont, *Etude su
la vie et les travaux de Grotius*, 1862. — Hély, *Etude sur le dro
de la guerre de Grotius*, 1875. — Sylvius Gurgel do Amaral, *En
saio sobre a vida e obras de Hugo de Groot*, 1903. — V. aussi Basde
vant, dans le livre : *Les fondateurs du droit international*. — Basde
vant, *Etude sur quelques pratiques du droit des gens à la fin d
XVI^e siècle, d'après les Annales et Histoires de Grotius*, R. D. I. P
t. X, p. 619. — Albéric Rolin, *Grotius et Vattel*, Bulletin de la class
des lettres et des sciences morales et politiques de l'Académie roya
le de Belgique, 1920, p. 385. —Van Vollenhoven, *Les trois phase
du droit des gens*, 1919. — Vreeland, *Hugo Grotius, Diplomatis
A. J. 1917, p. 580 et *Hugo Grotius, the father of the modern scien
ce of international law*, 1918.

Selden (1564-1654), né à Sussex. — *Mare clausum*, 1635, répons
à Grotius (1). — *De jure naturali et gentium secundum discipli
nam Hebræorum*, 1640.

Zouch (Zouchœus, 1590-1660), professeur à Oxford, juge de l'Ami
rauté, — jurisconsulte habile, pénétrant, érudit, civiliste et cano
niste — un des fondateurs de la science — plusieurs ouvrages de
droit — *Juris et judicii fecialis sive juris inter gentes et quæs
tionum de eodem explicatio* : premier traité de droit des gens
proprement dit (analysé par Rivier, *op. cit.*, pp. 375 et s.) —
édité par M. Holland, 1911, dans *The classics of international lau
de M. James Brown Scott. — V. Scelle, dans le livre précité.

Wicquefort (1598-1682), ministre de l'électeur de Brandebourg
à Paris, historiographe de Hollande. — *De l'ambassadeur et de ses
fonctions*.

Rachel (1628-1691), professeur distingué et diplomate. — *De
jure naturæ et gentium duæ dissertationes*. — Edité par von
Bar, 1916, dans *The classics of international law*, de M. James
Brown Scott.

Puffendorf (Samuel de) (1632 à 1694), précepteur des enfants
de l'ambassadeur de Suède en Danemark, professeur de droit des
gens à Heidelberg (1661), à l'Université de Lund (1670). — *Ele-*

---

(1) Le *Mare clausum* de Selden n'est pas la seule réponse qui fut faite
au *Mare liberum* de Grotius : en 1625, un Portugais, Seraphin de Freitas
(1576-1640), publia une réfutation du livre de Grotius sous le titre *De
justo imperio Lusitanorum asiatico* (trad. française, par M. Guichon de
Grandpont).

menta jurisprudentiæ universalis, 1660. — *Juris naturæ et gentium libri VIII*, en 1672. — *De officiis hominis et civis*, abrégé du précédent, 1673 — succès immense des trois ouvrages — plusieurs éditions — traductions en plusieurs langues — influence prépondérante pendant trois quarts de siècle — vive critique de Leibnitz qui lui fit grande réputation. — Puffendorf nie la possibilité d'un droit international positif puisque les Etats ne reconnaissent aucune puissance supérieure ; il n'admet que le droit naturel, qui a pour base la justice éternelle (V. Rivier, *op. cit.*, pp. 380 et s. — Wheaton, *op. cit.*, pp. 128 et s. — Avril, dans le livre précité.

Les idées de Puffendorf furent développées par son disciple Chrétien Thomasius (1655-1728), professeur à Halle. — *Institutionum jurisprudentiæ divinæ libri III.* — *Fundamenta juris naturæ et gentium.*

Textor (1638-1701). — *Synopsis juris gentium* (1680). — Edité par von Bar, 1916, dans *The classics of international law*, de M. James Brown Scott.

Leibnitz (1646-1716). — *Codex juris gentium diplomaticus* (1693). — Préface remarquable.

XVIII[e] siècle

152. — Van Bynkershoek (1673-1743), né à Middelbourg, avocat à la Haye, membre du haut conseil de Hollande, un des premiers civilistes de la grande école hollandaise. — Nombreuses dissertations. — *De dominio maris*, 1702. — *De foro legatorum*, 1721. — *Quæstiones juris publici* (V. Wheaton, *op. cit.*, pp. 244 et s., 290 à 317. — Delpech, dans le livre précité. — Star Numan. *Corn. van Bynkershoek, zijn leven en zijne geschriften*, 1869).

Burlamaqui (1694-1748), né à Genève, professeur de droit naturel, puis de droit civil, conseiller d'Etat. — *Principes du droit naturel.* — *Principes du droit politique.* — *Principes du droit de la nature et des gens*, réunion des précédents. — Plusieurs éditions. — De Félice l'a annoté, retouché, augmenté (V. Rivier, *op. cit.*, pp. 390 et s.).

Wolff (1679-1754), né à Breslau, professeur de mathématiques et de philosophie (1709) à Halle, professeur de droit des gens, 1741 ; chancelier de l'Université, 1743, — employa pour exposer le droit international les méthodes propres aux mathématiques — se rattache à Grotius par sa doctrine. — *Jus naturæ methodo scientifica pertractatum* en huit volumes in-4° (1743). — *Jus gentium*, abrégé du précédent, 1749. — *Institutiones juris naturæ et gentium*, 1750 (V. Wheaton, *op. cit.*, pp. 227 et s. — Rivier, *op. cit.*, pp. 401 et s. — Olive, dans le livre précité).

Wolff trouva un disciple excellent et un vulgarisateur habile dans Vattel. Il lui a dû une partie de son succès.

VATTEL (1714-1767), né à Couvet (Suisse), conseiller de légation de l'électeur de Saxe près la République de Berne, conseiller à Dresde. — *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains,* 1758. — Autorité réelle et très considérable — invoqué fréquemment par les diplomates et par les hommes d'Etat. — Nombreuses éditions et traductions. — Excellente édition donnée par Pradier-Fodéré, avec annotations, 1863. — Bonne appréciation de Vattel dans Rivier, *op. cit.*, pp. 405 et s. — Wheaton, *op. cit.*, pp. 235 et s. — Mallarmé, dans le livre précité. — Edité par M. de Lapradelle, 1916, dans *The classics of international law* de M. James Brown Scott. — Sur Vattel, V. Albéric Rolin, *Grotius et Vattel,* Bulletin de la classe des lettres et des sciences morales et politiques de l'Académie royale de Belgique, 1920, p. 385. — Van Vollenhoven, *Les trois phases du droit des gens,* 1919.

HEINECCIUS (Heinecke, 1681-1741), né à Lisemberg. — *Elementa juris naturæ et gentium. — De navibus ob vecturam vetitarum mercium commissis.* — Le meilleur écrivain élémentaire que je connaisse, disait Mackintosch.

BARBEYRAC (1674-1744), né à Béziers, professeur à Lausanne, 1710, à Groningue, membre de l'Académie de Berlin — annotateur de Grotius, de Puffendorf. — *Histoire des anciens traités depuis les temps les plus anciens jusqu'à Charlemagne,* 1739 (V. l'appréciation favorable de Rivier, *op. cit.*, p. 389).

GASPARD DE RÉAL (1682-1752), né à Sisteron — sénéchal de Forcalquier — grand ouvrage sur *Science du Gouvernement,* huit vol. — Le tome V comprend le droit des gens (V. Rivier, *op. cit.*, pp. 416 et 417).

MABLY (abbé de) (1709-1735), né à Grenoble. — *Le droit public de l'Europe fondé sur les traités,* 1747.

MOSER (1701-1785), né à Stuttgard, à 23 ans conseiller impérial à Vienne ; professeur à Tubingue en 1727 ; directeur de l'Université de Francfort-sur-l'Oder en 1736 — en 1749 fonda à Hanau l'Académie d'Etat et de chancellerie, conseil des Etats wurtembergeois. — Très nombreux ouvrages. — *Eléments de la science du droit des gens, etc., etc.,* 1732. — *Note sur le droit des gens,* 1737. — *Principes du droit des gens européen actuel en temps de paix,* 1750. — *Principes du droit... en temps de guerre,* 1752 — etc., etc. — Pour lui, le droit des gens est purement positif, pratique (V. Rivier, *op. cit.*, pp. 418 et s. — Wheaton, *op. cit.*, pp. 387 et s.).

HUBNER (1724-1795), ambassadeur danois en France. — *De la saisie des bâtiments neutres,* 1759 (V. analyse dans Wheaton, *op. cit.*, pp. 273 à 282).

DE RAYNEVAL (1736-1812), diplomate français, ministre de France à Londres. — *Institutions du droit de la nature et des gens,* 1803, réédité en 1832.

LAMPREDI (1761-1836). — *Juris naturæ et gentium theoremata,* 1776-1778. — *Commercio dei populi neutrali in tempo di guerra,* 1788, trad. franç. en 1802 (V. Wheaton, *op. cit.*, pp. 374 et s.).

AZUNI (1760-1827). — *Sistema universale dei principii del diritto marittimo dell'Europa,* 1795, édit. franç. publiée par les soins de l'auteur sous le titre : *Système universel de principes du droit maritime de l'Europe,* an VI.

DE MARTENS (Georges-Frédéric), né à Hambourg (1756-1821), professeur à Gœttingue en 1783, fonctionnaire supérieur du royaume de Westphalie, représentant du Hanovre à la Diète de Francfort. — *Primæ lineæ juris gentium Europæorum practici,* 1785. — *Précis du droit des gens moderne de l'Europe,* 1789, ouvrage longtemps très renommé. — Nombreuses éditions et traductions. — Bonne édition avec notes de Pinheiro-Ferreira et de Vergé, 1864. — *Recueil de traités* avec supplément et suite (renvoi) (V. Wheaton, *op. cit.*, pp. 390 et s. — Rivier, *op. cit.*, p. 424 et s. — Bailby dans le livre précité).

XIX[e] et XX[e] siècles

153. — 1° ALLEMANDS ET AUTRICHIENS. — APATHY. *Le droit des gens positif de l'Europe* (en hongrois). — BISCHOF. *Katechismus des Völkerrechts,* 1877. — BLUNTSCHLI. *Le droit international codifié,* trad. par Lardy, 5[e] édit., 1895. — BULMERINCQ. *Die Systematik des Völkerrechts,* 1848 ; *Praxis, Theorie und Codification des Völkerrechts,* 1874 ; *Das Völkerrecht oder das internationale Recht,* 1887. — DOMIN-PETRUSHEVECZ, *Précis d'un code de droit international,* 1861. — FLEISCHMANN, *Völkerrechtsquellen in Auswahl herausgegeben,* 1905. — FRANZINGER. *Grundzüge einer juristischen Konstruction des Völkerrechts,* 1868. — FRIEDRICH. *Grundzüge des Völkerrechts für Studierende und Laien,* 1915. — GAREIS. *Institutionen des Völkerrechts,* 2° édit., 1878. — HARTMANN. *Institutionen des praktischen Völkerrechts in Friedenszeiten mit Rücksicht auf die Verfassung, die Verträge und die Gesetzgebung des Deutschen Reiches,* 2° édit., 1878. — HEFFTER. *Le droit international de l'Europe,* trad. par Bergson, 4° édit., 1883, avec notes de Geffcken. — HEILBORN. *Das System des Völkerrechts, entwickelt aus den völkerrechtlichen Begriffen,* 1896, et dans *V. Holtzendorff-Kohlers Rechtsencylopädie,* 1903. — DE HOLTZENDORFF, *Eléments de droit international public,* trad. par Zographos, 1891 ; *Handbuch des Völkerrechts,* 4 vol., 1885-89. — HUHN. *Völkerrecht,* 1865. — KLUBER. *Droit des gens moderne de l'Europe,* avec notes de Ott, 1874. — KOHLER. *Grundlagen des Völkerrechts,* 1918. — LENTNER. *Grundriss des Völkerrechts,* 1889. — LISZT. *Das Völkerrecht systematisch dargestellt,* 11° édit., 1918 ; traduction française par Gilbert Gidel. — LUEDER. *Der neueste Kodificationsversuch in Völ-*

kerrecht, 1874. — MARTITZ. *Völkerrecht*, 1906. — MAUSBACH. *Naturrecht und Völkerrecht*, 1918. — MEISTER. *Repetitorium des europäischen Völkerrechts*, 1886. — MICHELSEN. *Positives Völkerrechts, allgemeines Staatsrecht, Staatskirchenrecht, Grundriss des Volkerrechts*, 1847. — DE NEUMANN. *Eléments du droit des gens moderne européen*, trad. par Riedmatten, 1886. — OPPENHEIM. *System des Völkerrechts*, 1886. — POEZL. *Grundriss zu Vorlesungen über europäisches Völkerrecht*, 1852. — QUARISTSCH. *Compendium des europäischen Völkerrechts*, 7e édit., 1901. — RESCH. *Das europäische Völkerrecht der Gegenwart*, 1890. — SAALFELD. *Handbuch des positiven Völkerrechts*, 1833. — SCHMALZ. *Le droit des gens européen*, trad. par de Bohm, 1823. — SCHMELZING. *Systematische Grundriss des Völkerrechts*, 1818-20. — SCHMIDT, *Repetitorium des Völkerrechts*, 1880. — SCHULZE. *Grundriss zu Vorlesungen über Völkerrechts*, 1880. — STIER-SOMLO, *Handbuch des Völkerrechts*, 1912 et s. — STRUPP. *Grundzüge des positiven Völkerrechts*, 1921. — TRIEPEL. *Völkerrecht und Landesrecht*, 1899 ; trad. française par Brunet, 1920. — ULLMANN. *Völkerrecht*, 2e édit., 1908. — ZORN. *Grundzüge des Völkerrechts*, 2e édit., 1903.

2° AMERICAINS. — ETATS-UNIS. — BASSETT MOORE. *A Digest of international Law*, 8 vol., 1906. — BENNETT HALL. *Outline of international Law*, 1915. — BOWEN. *International Law*, 1896. — CHADMANN. *A short treatise of public international Law*, 1907. — DAVIS. *Outlines of international Law*, 1888 ; *The elements of International Law*, 4e édit., par Sherman, 1916. — DUDLEY-FIELD. *Projet d'un code international*, trad. par Rolin, 1881. — EVANS. *Leading cases on international Law*, 1917. — FOULKE. *A treatise on international Law*, 1920. — GALLAUDET. *Manual of international Law*, 1892. — GARDNER. *Institutes of international Law*, 1860. — GLEEN. *Handbook of international Law*, 1895. — HALLECK. *International Law*, 1re édit., 1861, ; *Elements of International Law and Laws of War*, 1866 ; 4e édit. Baker, 1908. — HERSHEY. *The essentials of international public Law*, 1912. — KENT. *Commentaries on International Law*, 1878. — LAWRENCE (BEACH). *Commentaire sur les Eléments du droit international et sur l'Histoire des progrès du droit des gens de H. Wheaton*, 1868. — MAXEY. *International Law with illustrative cases*, 1906. — POMEROY. *Lectures on International Law in time of Peace*, 1886. — SNOW. *Cases and opinions on International Law*, 1893. — STOCKTON. *A manual of international Law (for the use of naval officers)*, 1911 ; *Outlines of international Law*, 1914. — STOWEL et MUNRO. *International cases ; arbitrations and incidents illustrative of international Law, Peace*, 1916. — TAYLOR. *A treatise on international public Law*, 1902. — WHARTON (FRANCIS). *A Digest of the International Law of the United States*, 3e édit., 1896. — WHEATON. *Eléments du droit international*, nombreuses éditions, traduit en chinois, en japo-

nais, édit. française, 1874, édit. en langue anglaise par Atlay, 1904, et par Coleman Phillipson, 1916. — WILSON. *Handbook of international Law,* 1910. — WILSON et TUCKER. *International Law,* 5e édit., 1909. — WOOLSEY. *Introduction to the study of international Law,* 1860, 6e édit., 1891.

REPUBLIQUE ARGENTINE. — ALCORTA. *Cours de droit international public* (1er vol.), trad. française par Lehr, 1887. — BIDAU, *Apuntes de derecho internacional publico,* 1906. — CALVO. *Le droit international théorique et pratique,* 5e édit., 1887-95 et *Supplément* 1896 ; *Dictionnaire de droit international public et privé,* 1885 ; *Dictionnaire-manuel de diplomatie,* 1885 ; *Manuel de droit international public et privé,* 1892. — FERREYRA. *Manual de derecho natural,* 1861. — GŒNAGA, MAGNASCO et ECHAIDE. *Notes sur le droit international public et privé,* 1883. — PINEDO. *Cuadros sinopticos.* — PINTOS, RIVADAVIA et LEGUIZAMON. *Derecho internacional,* 1874.

BOLIVIE. — ASPIAZU. *Dogmas del derecho internacional,* 1872. — DIAS DE MEDINA, *Nociones de derecho internacional moderno,* 4e édit., 1899.

BRESIL. — ALCANDARA BELLEGARDE. *Noçoes elementares de direito das gentes,* 1845. — BEVILAQUA. *Direito publico internacional.* 2 vol., 1911. — CABRAL. *Evoluçao do direito internacional,* 1908. — LAFAYETTE RODRIGUES PEREIRA. *Principios de direito internacional* 1902-1903. — MATTA ALBUQUERQUE. *Elementos do direito das gentes,* 1851. — PESSOA. *Projeto de codigo de direito internacional publico,* 1911. — SA VIANNA. *Elementos de direito internacional,* 1er vol., 1908.

CHILI. — ALVAREZ. *Le droit international américain,* 1910 ; *La codification du droit international,* 1912. — CRUCHAGA. *Nociones de derecho internacional,* 2e édit., 1902. — SUAREZ. *Compendio de derecho internacional de Don Andrés Bello,* 1883.

COLOMBIE. — MADIEDO. *Tratado de derecho de gentes, internacional, diplomatico y consular,* 1874.

CUBA. — DE BUSTAMANTE. *Programa de las asignaturas de derecho internacional publico y privado,* 1891.

PEROU. — DE PANDO. *Elementos de derecho internacional,* 2e édit., 1852. — RIBEYRO. *Derecho internacional publico,* 1901-1905.

URUGUAY. — GOMAR. *Curso elemental de derecho de gentes,* 1864-66.

VENEZUELA. — BELLO. *Principios de derecho internacional,* annoté par Silva, 1883. — PLANAS-SUAREZ. *Tratado de derecho internacional publico,* 2 vol., 1916. — SEIJAS. *El derecho internacional hispano-americano publico y privado,* 1884-1885.

3° ANGLAIS. — BAKER. *First steps in international Law,* 1899. — BAKER et HALLECK. *Halleck's international Law or rules regulating the intercourse of States in peace and war,* 1908. — BATY. *Interna-*

tional Law, 1909. — BENTHAM. *Principles of international Law.* — COBBETT. *Leading Cases and Opinions in International Law*, 1892 ; *Cases and Opinions on international Law*, 3e édit., 1909-1913. — CREASY. *First platform of international Law*, 1876. — GRIFFITH, *International Law*, 1890. — HALL. *International Law*, 7e édit. par Pearce Higgins, 1917. — HOLLAND. *Studies on international Law*, 1898 ; *Elements of jurisprudence*, 12e édit., 1916. — LAWRENCE (T.-J.). *A Handbook of public international Law*, 7e édit. 1909 ; *Essays on some disputed questions in modern international Law*, 1884 ; *The principles of international Law*, 4e édit., 1910 ; édition française par Dumas et de Lapradelle, 1920. — LEVI, *International Law*, 1887. — LORIMER. *Institutes of the Law of nations*, 1883-1884 ; *Principes de droit international*, trad. par NYS, 1885. — MANNING. *Commentaries on the Law of nations*, 1839, édit. Amos, 1875. — MILLER, *The Law of nature and nations in Scotland.* — OPPENHEIM. *International Law*, 1905-1906 ; 2e édit., 1912 ; 3e édit., par Roxburgh, vol. parus en 1920-21. — PHILLIMORE. *Commentaries upon International Law*, 3e édit., 1879-90. — POLSON. *Principles of the Law of nations*, 1854. — SHELDON-AMOS. *Lectures on International Law*, 1874. — SMITH. *International Law*, 1900, 5e édit. par Phillipson, 1918. — SMITH et WYLIE. *International Law*, 1911. — STEPHEN. *International Law and international relations*, 1885. — SUMNER-MAINE. *International Law*, 1888 ; trad. française, 1890. — TRAVERS-TWISS. *Le droit des gens ou des nations considérées comme communautés politiques indépendantes*, trad. française, 1887-89. — WALKER. *The Science of international Law*, 1893 ; *A manual of public international Law*, 1895. — WESTLAKE. *Chapters on International Law*, 1894, trad. française de NYS, 1895 ; *International Law*, 1904-1907, 2e édit. 1910-13. — WILDMANN. *Institutes of international Law*, 1849-50.

4° BELGES. — ARNTZ. *Programme du cours de droit des gens fait à l'Université de Bruxelles*, 1882. — MOREL. *Le droit international en six tableaux synoptiques*, 1854. — NYS. *Le droit international. Les principes, les théories, les faits*, 1904-1906, 2e édit. 1912.

5° BULGARES. — POPOVILIEF. *Droit international public*, t. I., partie générale (en bulgare), 1913.

6° DANOIS. — BORNEMANN. *Forelæsninger over den positive folkeret*, 1866. — KOLDERUP-ROSENVINGE. *Grundrids of den positiv folkeret*, 1835. — MATZEN. *Forelæsninger over den positive folkeret*, 1900.

7° ESPAGNOLS ET PORTUGAIS. — ARENAL. *Ensayo sobre et derecho de gentes*, 1879. — CONROTTE. *Manual de derecho internacional*, 1906. — DE FERRATER. *Codigo de derecho internacional*, 1846. — FELTNER. *Manual de derecho internacional*, 1894. — GAMA LOBO. *Noçoes sobre o direito das gentes*, 1853 ; *Direito internacional*, 1865. — GESTOSO Y ACOSTA. *Curso de derecho internacio-*

nal publico, 2e édit., 1898. — De Labra. *Derecho internacional*, 1877 ; *El derecho publico contemporaneo*, 1901. — Lopez Sanchez. *Elementos de derecho internacional publico*, 1868. — Honteria, *Spanish treatise on international law*, 1921. — Moreira de Almeida. *Elementos di direito internacional publico*, 1892. — Mozo. *Derecho de gentes y maritimo internacional*, 1898. — Neto Paiva. *Elementos do direito das gentes*, 1873. — De Olivart. *Manual de derecho internacional publico y privado*, nouv. édit., 1904 ; *Programa de derecho internacional publico*, 1890 ; *Tratado de derecho internacional publico*, 1903-1904. — Perez Gomar. *Curso elemental de derecho de gentes*, 1864-66. — Pinheiro-Ferreira. *Cours de droit public interne et externe*, 1830. — Prida. *Estudios de derecho internacional publico y privado*, 1901. — Retortillo. *Codificacion del derecho internacional*, 2e édit., 1893 ; *Vocabulario de derecho internacional*, 1893. — Riquelme. *Elementos de derecho publico internacional*, 1849. — Romanos. *Elementos de derecho internacional publico*, 1904. — Sela y Sampil. *Derecho internacional*, 1911. — Torres Campos. *Elementos de derecho internacional publico*, 3e édit., 1913. — Tremosa. *Nociones de derecho internacional*, 1896. — Trias. *Derecho internacional publico*, 3e édit., 1905.

8° FRANÇAIS. — Bonfils. *Manuel de droit international public*, 1894, 2e-7e éditions par Paul Fauchille, 1898-1914. — Bry. *Précis élémentaire de droit international public*, 6e édit., 1910. — Chrétien. *Principes de droit international public* (1er fasc.), 1893. — Despagnet. *Cours de droit international public*, 4e édit. par de Boeck, 1910. — Foignet. *Droit international public*, 11e édit., 1921. — Funck-Brentano et Sorel. *Précis du droit des gens*, 1877, 2e édit., 1894. — Leray. *Exposé du droit international public*, 1892. — Massé. *Le droit commercial dans ses rapports avec le droit des gens et le droit civil*, 3e édit., 1874. — Mérignhac. *Traité de droit public international* (3 vol.), 1905-1907-1912. — Moye. *Le droit des gens moderne*, 1920. — Piédelièvre *Précis de droit international public*, 1894-1895. — Poinsard. *Etudes de droit international conventionnel*, 1894 ; *Le droit international au XIXe siècle*, 1907. — Pradier-Fodéré. *Traité de droit international public européen et américain* (8 vol.), 1885-1906. — Tissot. *Principes de droit public*, 1872.

9° GRECS. — Saripolos. *Droit des gens pendant la paix et pendant la guerre* (en grec), 1860. — Séfériadès. *Leçons de droit international public* (en grec), 1920.

10° ITALIENS. — Anzilotti. *Corso di diritto internazionale pubblico*, 1912. — Bigliati. *Diritto internazionale e costituzionale*, 1904. — Carnazza-Amari. *Traité de droit international public*, 1875, trad. par Montanari-Revest, 1880 ; *Elementi di diritto internazionale*, 1866-1874. — Casalis Bernardo. *Principii fondamentali di*

un codice internazionale del diritto delle genti, 1873. — CASANOVA. *Del diritto internazionale*, 3e édit. Brusa, 1876. — CELLI. *Systema di diritto internazionale moderno*, 1872. — CONTUZZI. *Il diritto delle genti dell' Umanita*, 1880 ; *Diritto internazionale pubblico*, 1889, 2e édit., 1905. — DEL BON. *Instituzioni del diritto pubblico internazionale*, 1868. — DIENA. *Diritto internazionale pubblico*, 2e édit., 1914. — FARNESE. *Proposito di un codice di diritto internazionale*, 1873. — FERRERO-GOLA. *Corso di diritto internazionale pubblico, privato e marittimo*, 1886. — FIORE. *Nouveau droit international public*, trad. par Antoine, 1885-86 ; *Le droit international codifié*, trad. par Chrétien, 1890, 4e édit., 1908, nouvelle édit. trad. par Antoine, 1911 ; *Trattato di diritto internazionale pubblico*, 1888-1891, 4e édit., 1904 ; *Il diritto internazionale codificato e la sua sanzione giuridica*, 5e édit., 1915. — GRASSO. *Principii di diritto internazionale pubblico e privato*, 1889. — LOMONACO. *Trattato di diritto internazionale pubblico* 1905. — LUSARDO. *Sistema del diritto internazionale*, 1876. — MACRI. *Teorica del diritto internazionale*, 1884-85. — MAMIANI. *Di un nuovo diritto pubblico europeo*, 1859. — MANCINI. *Diritto internazionale*, 1873. — MARINO. *Corso di diritto internazionale pubblico*, 1917. — MANZATO. *Elementi di diritto internazionale pubblico*. — MICELI. *Filosofia del diritto internazionale*, 1889. — MORELLO. *Scienza del diritto internuzionale*, 1875. — OLIVI. *Manuale di diritto internazionale pubblico e privato*, 2e édit., 1911. — PARODO. *Saggio di codificazione del diritto internazionale*, 1851. — PERTILE. *Elementi di diritto internazionale moderno*, 1877-1882. — PIERANTONI. *Trattato di diritto internazionale* (t. I), 1881. — SANDONA. *Trattato di diritto internazionale*, 1870. — Comp. CAVARRETTA. *Diritto interstatuale* (t. I), 1914.

11e NEERLANDAIS. — FERGUSON. *Manual of international Law, for the use of navies, colonies and consulates*, 1884. — LEVY. *Völkenrecht* (en néerlandais), 1918. — DE LOUTER. *Het stellig Völkenrecht* (en néerlandais), 1910 ; *Le droit international public positif*, trad. française par l'auteur, 1920. — VAN VOLLENHOVEN. *Omtrek en inhond van het internationale recht* (en néerlandais), 1898.

12e RUSSES ET SLAVES. — KAZANSKY. *Manuel du droit international public et privé*, 2e édit., 1904. — KAPOUSTINE. *Aperçu général des matières de droit international*, 1856-59 ; *Droit international*, 1873. — KATCHENOWSKY. *Exposê scientifique du droit international*, 1863-66. — F. DE MARTENS. *Traité de droit international*, trad. française par Léo, 1883-87, 5e édit. russe, 1905. — STOIANOW. *Esquisses de l'histoire et de la dogmatique du droit international*, 1875. — ULJANITZKIJ. *Le droit international* (en russe), 1911.

13e SUEDOIS. — RICHARD KLEEN. *Kodificerad framställning i mellanfolklig rätt offentlig och enskild*, 2 vol., 1911-1917.

14e SUISSES. — HORNUNG. *Résumé des cours de droit public et de droit international*, 1878. — RIVIER. *Programme d'un cours de*

droit des gens, 1889 ; *Principes du droit des gens*, 1896 ; *Lehrbuch des Völkerrechts*, 1899 (1).

Revues et périodiques

153[1]. — Les Revues consacrées exclusivement au droit international public sont peu nombreuses ; il n'en a existé pendant longtemps qu'en France, en Belgique, en Italie, au Japon et aux Etats-Unis. Les Revues littéraires et juridiques des divers pays publient fréquemment des articles sur des questions internationales.

Le recueil spécial au droit des gens est, pour la France, la *Revue générale de droit international public*, fondée en 1894 par MM. Antoine Pillet et Paul Fauchille, dirigée de 1904 à 1918 par ce dernier, et depuis 1919 par MM. Paul Fauchille et A. de Lapradelle. Cette Revue donne, en dehors des articles de fond, des documents et des chroniques développées sur les faits d'actualité intéressant le droit des gens. — Il faut citer aussi le *Journal du droit international privé*, devenu en 1915 le *Journal du droit international*, fondé en 1874 par M. Clunet. — Indiquons encore les *Annales des sciences politiques* devenues la *Revue des sciences politiques*, la *Revue du droit public*, la *Revue d'histoire diplomatique*, la *Revue des Deux-Mondes*, le *Correspondant*, la *Nouvelle Revue*, la *Revue de Paris*, le *Mémorial diplomatique*, les *Questions diplomatiques et coloniales*, le *Monde nouveau diplomatique et économique*, l'*Europe nouvelle*, la *Paix des Peuples*, la *Vie des Peuples*, etc. — Signalons également la *Vie politique dans les deux mondes*, publication annuelle qui donne, depuis 1907, un résumé de la politique extérieure des différents pays.

Pour la Belgique, le droit international a pour organe la *Revue de droit international et de législation comparée*, dirigée jusqu'en 1920 par M. Edouard Rolin-Jaequemyns, fils de l'un des fondateurs, Gustave Rolin-Jaequemyns, et depuis 1920 par M. Ch. de Visscher. Citons parmi les Revues littéraires la *Revue générale*. Signalons aussi *La Vie internationale* par MM. La Fontaine et Otlet depuis 1912.

Pour l'Italie, il convient d'indiquer la *Rivista di diritto internazionale e di legislazione comparata*, fondée en 1898 par Pasquale Fiore, Gianturco, Lebano et Marchieri ; la *Rivista di diritto internazionale*, publiée, depuis 1906, par MM. Anzilotti et Ricci-Busatti ; signalons comme Revues plus générales l'*Archivio giuridico*, la *Nuova Antologia* et la *Giurisprudenza internazionale*.

---

(1) En dehors des ouvrages généraux, il a été publié en différents pays des recueils de cas de droit international. Signalons à cet égard : Bentwich, *Students leading cases and statutes on international law*, 1913. — Oppenheim, *International incidents for discussion in conversation classes*, 1909. — Scott, *Cases on international law*, 1906. — Strupp, *Völkerrechtliche Fäll*, 2 vol., 1911-1914.

En Espagne, M. DE OLIVART a fait paraître jusqu'en 1905 une *Revista de derecho internacional y politica exterior.*

Au Japon, il se publie à Tokio, depuis 1902, en langue japonaise, une *Revue de droit international.* Il y paraît aussi, sous la direction de M. NAGAO ARIGA, une *Revue d'histoire diplomatique.*

En Russie, le *Journal du droit international et public* (en russe) a été fondé en 1897 sous la direction de M. SIMSON, mais il a cessé de paraître au bout de quelques années.

Dans les pays allemands, les principaux périodiques où on peut trouver des travaux sur le droit des gens sont : les *Annalen des deutschen Reichs,* fondées par M. HIRTH ; les *Archiv für öffentliches Recht* de LABAND et STOERK ; la *Zeitschrift für das Privat und öffentliche Recht der Gegenwart,* fondée par M. GRUNHUT ; la *Zeitschrift für die gesammten Staatswissenschaften ;* la *Zeitschrift für internationales Privat-und Strafrecht,* fondée par M. BŒHM, actuellement dirigée par M. NIEMEYER ; la *Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht* publiée en 1906 par KOHLER et FLEISCHMANN, puis à partir de 1921 par MM. FLEISCHMANN et STRUPP. Signalons également depuis 1913 le *Jahrbuch des Völkerrechts* de MM. NIEMEYER et STRUPP.

Pour l'Angleterre, on doit signaler les Revues suivantes : *Contemporary Review, Fortnightly Review, Law Quarterly Review, Law Magazine and Review, Nineteenth Century, Saturday Review.* Depuis 1920 paraît en Angleterre, sous la direction de M. PICCIOTTO, *The British Year Book of International Law,* qui donne des informations précieuses sur les faits et la bibliographie du droit international. Citons aussi, à partir de 1915, les *Transactions of the Grotius Society.* — Le *Journal of the Society of comparative legislation and international law* est également à consulter.

Aux Pays-Bas, paraissent chaque année depuis 1913 un Annuaire international : *Grotius. International jaarboek,* et depuis 1919 le *Bulletin de l'Institut intermédiaire international.*

Aux Etats-Unis d'Amérique, il faut citer la *North american Review.* Il existe depuis 1907 une Revue spéciale au droit des gens éditée sous les auspices de l'*American Society of international Law* par M. JAMES BROWN SCOTT ; elle a pour titre : *The american Journal of international law ;* elle est à la fois un recueil d'articles doctrinaux et de documents ; cette Revue a une édition espagnole destinée spécialement à l'Amérique latine.

En Colombie, il existe depuis 1900 une Revue dirigée par M. URIBE : *Anales diplomaticos y consulares de Colombia.*

Depuis 1919 et 1920, paraissent au Mexique et en Argentine des Revues consacrées au droit international, intitulées : la première *Revista mexicana de derecho internacionale,* dirigée par M. GENARO FERNANDEZ MAC GREGOR, et la seconde *Revista argentina de derecho internacional,* sous la direction de M. JOSÉ LÉON SUAREZ.

En dehors de ces périodiques nationaux, le droit des gens possède un recueil d'un caractère en quelque sorte général : l'*Annuaire de l'Institut de droit international,* publiant les résolutions de l'Institut, assemblée des principaux jurisconsultes du monde entier, avec les travaux et les discussions auxquels ces résolutions ont donné lieu. — L'*Institut américain de droit international* publie également le résultat de ses délibérations, en même temps que des documents intéressant l'Amérique. — Le recueil des séances et travaux de l'*Union juridique internationale* est aussi précieux à consulter. Comp. n° 61².

Il faut encore signaler, dans le même ordre d'idées, le *Journal Officiel de la Société des Nations,* qui contient le texte des diverses décisions prises par les différents organes de la Société des Nations : ce recueil, qui a commencé à paraître en février 1920, publie des Suppléments, donnant, les uns les traités et conventions enregistrés au Secrétariat de la Société, les autres des documents relatifs à certaines questions déterminées d'une importance particulière.

Recueils de traités

153². — Divers recueils de traités ont été publiés depuis le XVIII^e^ siècle. — Ils se divisent en deux catégories. Les uns constituent des collections générales contenant les traités passés dans une période de temps déterminée entre les divers Etats. Les autres forment des recueils nationaux renfermant uniquement les traités conclus par un Etat déterminé avec d'autres puissances. La plupart sont dus à l'initiative privée ; certains ont un caractère officiel.

A. — *Recueils généraux*

DUMONT. *Le corps universel diplomatique du droit des gens* (8 vol. 1726-1731), comprenant les traités conclus de 800 à 1730. Plusieurs suppléments ont été ajoutés par Barbeyrac et Jean Rousset.

SCHMAUSS. *Corpus juris gentium academicum* (*1076-1731*), 1731.

LEIBNITZ. *Codex juris gentium diplomaticus* (*1096-1500*). *Mantissa Codicis juris gentium diplomatici,* 1693-1700.

WENCK. *Codex juris gentium recentissimi* (*1735-1772*), 1781-95.

CH. DE MARTENS et DE CUSSY. *Recueil manuel et pratique de traités et conventions,* etc... *depuis 1760 jusqu'à l'époque actuelle* (*1856*), continué par GEFFCKEN.

G.-F. DE MARTENS. *Recueil des principaux traités d'alliance, de paix, de trêve, de neutralité, de commerce, etc..., etc., depuis 1761 jusqu'à nos jours* (*1801*). La collection a été continuée par CH. DE MARTENS, SAALFELD, MURHARD, SAMWER, HOPF, STOERK et FRIEPEL, sous la dénomination de *Nouveau Recueil général de traités, etc.*

D'HAUTERIVE et DE CUSSY. *Recueil des traités de commerce et de navigation* (9 vol.), 1844.

Baron DESCAMPS et LOUIS RENAULT. *Recueil international des traités du XX^e^ siècle.* PAUL FAUCHILLE, secrétaire général ; *Recueil international des traités du XIX^e^ siècle* (avec le concours de M. J. BASDEVANT).

La SOCIÉTÉ DES NATIONS publie, depuis septembre 1920, un *Recueil des traités et des engagements internationaux enregistrés par le Secrétariat de la Société des Nations* (Comp. article 18 du pacte de la Société des Nations).

Indiquons encore les *Archives diplomatiques, Recueil mensuel de diplomatie et d'histoire,* depuis 1861 à 1876. Deuxième série en 1880. Troisième série depuis 1909.

Les *Staatsarchiv.* Publication allemande de documents diplomatiques.

Les *Papers relating to the foreign relations of the United States.* Publication américaine donnant annuellement les actes diplomatiques intéressant les Etats-Unis (1).

Il faut enfin signaler de M. ALBIN un code des principaux traités d'ordre général, sous ce titre : *Les grands traités politiques. Recueil des principaux traités diplomatiques depuis 1815 jusqu'à nos jours,* 1910, et de M. STRUPP : *Urkunden zur Geschichte des Völkerrechts,* 1911-1912.

B. — *Recueils spéciaux*

Ce sont des recueils nationaux que possèdent la plupart des Etats. En général, ils rapportent dans l'ordre chronologique et sans distinction de matières les différentes conventions conclues par l'Etat pour lequel ils sont dressés (2).

Les principaux sont : Pour la France, celui de DE CLERCQ, *Recueil des traités, conventions et actes diplomatiques conclus par la France avec les puissances étrangères* (*1713-1906*). — En 1918, le MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES a commencé, avec l'assistance de M. J. BASDEVANT, la publication d'un *Recueil des traités et conventions en vigueur entre la France et les puissances étrangères* (4 vol.).

Pour la Belgique, celui de GARCIA DE LA VEGA, *Recueil des traités*

---

(1) Le Bureau international de l'Union pour la protection industrielle a commencé en 1896 la publication d'un *Recueil général de la législation et des traités concernant la propriété industrielle.* — Celui de l'Union pour la protection des œuvres littéraires et artistiques a publié en 1904 un *Recueil des conventions et traités concernant la propriété littéraire et artistique.* — Pour les recueils en matière de traités d'arbitrage, V. *infrà,* 4^e^ partie, liv. 1^er^, chap. II.

(2) M. de Martitz, dans un article publié R. D. I., t. XVIII, pp. 171 à 182, donne une liste à peu près complète, jusqu'en 1886, des collections particulières de traités publics existant dans les divers Etats. — Aux Etats-Unis, le « Bureau of trade relations » a publié en 1919 une *Tentative list of treaty collections*

et conventions concernant le royaume de Belgique, continué par DE BUSSCHÈRE, — celui de GUILLAUME, *Code des relations conventionnelles de la Belgique avec les Pays-Bas et la France,* 1894, — celui de LANCKMAN, *Code des relations extérieures de la Belgique,* 1892, — celui de DE BUSSCHERE, *Code de traités et arrangements internationaux intéressant la Belgique,* 1897.

Pour les Pays-Bas, celui de LAGEMANS, *Recueil des traités et conventions conclus par le royaume des Pays-Bas avec les puissances étrangères depuis 1813 jusqu'à nos jours.* — Citons encore : VAN DIJK, *Répertoire historique et chronologique des traités conclus par la Hollande depuis 1789 jusqu'à nos jours (1846) avec une Table générale,* 1855. — KLUIT, *Index chronologicus* (de 1276 à 1788), 1789.

Pour le Luxembourg, l'ouvrage de M. P. RUPPERT, intitulé *Le Grand-Duché de Luxembourg dans ses relations internationales,* 1892.

Pour l'Autriche, celui de NEUMANN (continué par PLASSON DE LA WŒSTYNE), *Recueil des traités... par l'Autriche avec les puissances étrangères depuis 1763 jusqu'à nos jours,* et celui d'ANGEBERG, *Recueil des traités... concernant l'Autriche et l'Italie depuis 1703 jusqu'au commencement des hostilités (1859).* — V. aussi BITTNER. *Chronologisches Verzeichnis der österreichischen Staatsverträge,* 1914. — UEBERSBERGER, *Staatsverträge œsterreichische, Russland,* 1906. — PRIBRAM, *Staatsverträge œsterreichische, England,* 1907. — VON SRBIK, *Œsterreichische Staatsverträge Niederlande,* 1912 et s.

Pour l'Angleterre, celui de CHALMERS, *A collection of maritime treaties of Great Britain and other powers,* 1790, — celui de JENKINSON, *Collection of all the treaties between Great Britain and other powers,* 1785, — celui de HERTSLET, *A complete collection of the treaties... between G. Britain and foreign powers.* — V. aussi *Treaty series* (depuis 1892, un volume par an) (1).

Pour l'Allemagne : *Sammlung von Staatsverträgen des Deutschen Reichs ub. Gegenstande der Rechtspflege,* 1895.

Pour la Prusse, celui de ROHRSCHEID, *Preussens Staatsverträge,*

Pour l'Italie, le Recueil du Ministère des Affaires étrangères, *Raccolta dei trattati, etc.,* et celui de LUIGI PALMA, *Nuova raccolta dei trattati, etc.*

Pour l'Espagne, celui de DEL CANTILLO, *Tratados de paz y de comercio, etc. (1700-1843),* — celui de M. DE OLIVART, *Coleccion de*

---

(1) En Angleterre a été publié : *The European Concert in the Eastern question. A Collection of treaties and other publics acts.* Edit. par Holland, 1885. — On doit citer encore l'ouvrage de Hertslet, *The map of Africa by treaty,* 1909, qui contient le texte des conventions relatives aux colonies, protectorats et possessions des diverses puissances en Afrique.

tratados de Espana desde el reinado de Isabel II hasta nuestros dias ; Coleccion de los tratados de Espana durante los tras primeros ànos del reinado de D. Alfonso XIII (1902-1904), 1911. — On peut encore citer en Espagne, la *Coleccion de tratados internacionales* de M. Lopez Medina.

Pour le Portugal, celui de MM. Borges de Castro et Judice Bikes, *Collecçao dos tratados, convençoes, contratos e actos publicoz celebrados entre a Coroa de Portugal e as mais potentias.*

Pour la Roumanie, celui de T. G. Djuvara, *Traités, conventions et arrangements internationaux de la Roumanie*, 1888, et celui de M. Braileanu, *Conventions de la Roumanie avec les Etats étrangers concernant le commerce et les marques de fabrique*, 1899.

Pour la Russie, celui de F. de Martens, *Recueil des traités et conventions, etc... depuis l'année 1648*, — celui de Iwanowsky *Recueil des traités en vigueur conclus par la Russie avec les puissances étrangères*, 1889-90. — V. aussi Zinoviev, *Recueil des traités de la Russie avec la Chine, 1689-1881*, 1889.

Pour la Suède, *Sveriges tractater med främmande magter utgifvne ab* Rydberg, 1877. — *Recueil des traités de la Suède*, par Sandgren, Stockholm, 1910.

Pour la Norvège, *Overenskomster med fremmede Stater*. — *Recueil des traités de la Norvège*, Kristiania, 1907.

Pour la Suisse, le recueil d'Eichmann, *Handels-Niederlassungs und Konsularverträge der Schweiz*, 1885.

Pour le Danemark, la publication du Ministère des Affaires étrangères, *Recueil des traités politiques et de commerce.*

Pour la Turquie, le recueil de de Testa, *Recueil des traités de la Porte ottomane, etc... depuis 1536* (1901) — et celui de M. Noradounghian, *Recueil d'actes internationaux de l'Empire ottoman* (1897-1903).

Pour les Etats-Unis, celui d'Elliot, *American diplomatic Code* (de 1778 à 1834), — celui de Bancroft-Davis, *Treatises and conventions concluded between the United States, etc.*, 1873, — celui de Malloy, *Treaties, conventions, international acts, protocols and agreements between the United States and other powers from 1776 to 1909*. — V. aussi *Treaties and conventions concluded between the United States of America and other powers* (1876-1892), 1892.

Pour les Etats latins de l'Amérique, celui de Calvo, *Recueil historique complet des traités, etc... de tous les Etats de l'Amérique latine, depuis l'année 1493 jusqu'à nos jours* (1869). — Il existe aussi des collections de traités spéciales à la République Argentine (*Tratados, convenciones, protocolos, actos y acuerdos internacionales*, publication officielle en 11 volumes, 1911-1912) ; au Brésil (*Codigo das relaçoes exteriores do Brazil*, 1900) ; à la Colombie (*Tratados publicos de Colombia*, 1883, Appendices en 1906 et en 1913) ; au Costa-Rica (*Coleccion de los tratados de la Repu-*

blica de Costa-Rica) ; au Chili (BASCUNAN, *Tratados de Chile* ; SOLAR, *Los tratados de Chile*) ; à Cuba (*Convenios y tratados celebrados por la Republica de Cuba desde 1903 à 1908*, 1913) ; à la République Dominicaine (*Coleccion de los tratados internacionaies celebrados por la Republica Dominicana desde su creacion hasta nuestros dias*, 1882) ; à Haïti (LEGER, *Recueil des traités et conventions de la République d'Haïti*, 1905) ; au Guatémala (SALAZAR, *Coleccion de tratados de Guatemala*, 1894, continué en 1912 et en 1919 par DE TEJADA : au Mexique (*Tratados y convenciones vigentes*, 1909) ; au Paraguay (*Coleccion de tratados*, 1895) ; au Pérou (ARANDA, *Coleccion de tratados*, 1897) ; au Salvador (RAMIREZ, *Pactos internacionales de El Salvador*, 3 vol., 1910 et 1911, et Appendice aux *Conferencias Centro-americanas, 1909-1914*, 1916 ; REYES, Tratados del Salvador) ; au Honduras (*Tratados vigentes de la Republica de Honduras*, t. I., Centre-Amérique, et t. II, Amérique du Sud, 1913 et 1914).

Pour la Chine, HERTSLET, *China treaties in force on the 1 january 1908*, 1908. — MAYERS, *Treaties between the Empire of China and the foreign powers*, nouv. édit., 1906. — *Treaties, conventions, etc. between China and foreign States*, 1908. — ROCKHILL, *Treaties and Conventions with and concerning China and Korea*, 1894-1904 ; Supplément 1904-1908. — ZINOVIEV, *Recueil des traités de la Russie avec la Chine, 1689-1801*, 1889. — V. encore MAC MURRAY, *Treaties and agreements with and concerning China 1894-1919*, 1921.

Pour la Perse, MOTAMEN-OL-MOLK, *Recueil des traités de l'Empire persan avec les pays étrangers*, 1908.

Pour le Japon, MATSUDAIRA et YORIKADSU, *Völkerrechtliche Verträge d. Kaiserth. Japon in wirtschaftl, rechtl. und polit. Beziehung*, 1890. — *Treaties and conventions between the Empire of Japan and other powers (1854-1888)*. — *Traités et Conventions entre l'Empire du Japon et les puissances étrangères*. Publication du Ministère des Affaires étrangères, 1908. — Pour la Corée, *Treaties, regulations, etc. between Corea and other powers (1876-1889)*, 1891 et CHUNG, *Korean treaties*, 1919. — V. aussi ROCKHILL, précité.

Pour les Indes, AITCHISON, *Treaties and engagements relating to India and neighbouring countries*, 1892.

C. — *Bureaux officiels pour la publication des traités*

A la session tenue à Genève en 1892, l'Institut de droit international a proposé la création d'un Bureau international, entretenu à frais communs par les Etats, et qui aurait pour mission de publier les traités et les documents diplomatiques qui lui seraient communiqués par les gouvernements. La question a fait l'objet, en 1894, d'une conférence d'un certain nombre d'Etats, réunie à Berne. L'idée d'une Union internationale spécialement créée pour

la publication des traités y a apparu, malgré l'utilité qu'elle offrirait, d'une réalisation difficile (1).

La nécessité d'une Union comme celle que l'Institut de droit international avait préconisée ne s'impose plus depuis que le pacte de la Société des Nations adopté le 28 avril 1919 par la Conférence interalliée de la paix de Paris, et inséré dans les traités de paix qui ont mis fin à la guerre mondiale, a décidé, dans son article 18, que « tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un membre de la Société devrait être immédiatement enregistré par le Secrétariat et publié par lui aussitôt que possible : aucun des traités ou engagements internationaux ne sera plus désormais obligatoire avant d'avoir été enregistré ». Le *Journal Officiel de la Société des Nations* donne en supplément, on l'a vu, sous la forme d'un recueil séparé, le texte des différents accords conclus par les membres de la Société et que le pacte a chargé celle-ci d'enregistrer.

D. — *Répertoires de traités*

Pour permettre de trouver des traités dans les différents recueils, Tétot a publié un *Répertoire* indiquant la place que les traités occupent dans chaque collection. Ce répertoire peut être utilisé pour les traités allant de 1648 à 1866. M. de Ribier a publié en 1895-99 un Répertoire analogue à celui de Tétot, et qui en est le complément, pour les traités conclus de 1867 à 1897.

L'Institut intermédiaire international, fondé à la Haye, en 1918, a entrepris, sous les auspices de M. P.-C. Molhuysen, docteur ès lettres, sous-directeur de la Bibliothèque du Palais de la Paix, la publication d'un répertoire des traités internationaux récents : le Répertoire commence à l'année 1907.

Un Répertoire des traités et engagements internationaux du XX^e^ siècle concernant les Pays-Bas a paru en 1921 : il est l'œuvre de MM. Bosmans et Visser.

X. — **Les transformations du droit international** (2)

153^a^. — En dépit de son évolution incessante et malgré ses progrès, le droit international public présente encore, à l'heure ac-

---

(1) V. à ce sujet : Descamps, *L'union internationale pour la publication des traités*, 1894. — Rostworowski, *L'Union internationale pour la publication des traités*, R. D. I. P., t. I, pp. 330 et s. — R. D. I. P., t. II, pp. 221 et s. — Comp. Kamarowsky, *Publication des traités*, R. D. I., t. X, p. 376.

(2) V. Alvarez, *Acte final de la session de la Havane de l'Institut americain de droit international*, pp. 46-67 et *Le droit international de l'avenir*, pp. 128 et s. — Garner, *La reconstruction du droit international*, R. D. I. P., 2^e^ série, t. III, p. 197. — De Louter, *La crise du droit international*, R. D. I. P., t. XXVI, p. 76.

tuelle, de nombreux défauts et d'importantes lacunes. Est-il permis d'espérer que, par l'extension de la civilisation et par l'élévation de la conscience des peuples, les imperfections qui déparent cette branche de la science juridique finiront un jour par disparaître ?

Le droit international pourra-t-il devenir général, au point de vue objectif, quant à son contenu, et pourra-t-il être codifié ?

Ne verra-t-on pas venir le jour où un Etat isolé ne pourra plus se constituer son propre juge, prononcer lui-même la décision et prétendre justifier ainsi son recours à la guerre ? — Un tribunal international permanent ne pourra-t-il être institué, exerçant sa juridiction, sinon sur la terre entière, du moins sur les Etats de civilisation chrétienne, et prononçant sur les conflits élevés entre Etats d'Europe et d'Amérique ?

Une force publique internationale ne viendra-t-elle pas contraindre à l'exécution des sentences prononcées par ce tribunal ? — Et la guerre ne perdra-t-elle pas son caractère actuel ? Ne cessera-t-elle pas d'assurer seulement et exclusivement le triomphe de la force, pour ne servir désormais qu'à se procurer la réalisation d'une exacte justice, et par suite imposer virtuellement aux Etats le respect du Droit et celui de la Paix ?

Enfin, puisant dans ses propres progrès une force d'expansion, puissante et irrésistible, le droit international public ne deviendra-t-il pas *universel* ? — Ne commandera-t-il pas à la terre entière, pour le bonheur de tous les peuples et de toutes les nations ?

153[4]. — Sur ces divers points, sous l'influence de sentiments généreux et humanitaires, mais insuffisamment éclairés, l'opinion publique, des philanthropes, des rêveurs, d'éminents publicistes même, ont adopté souvent les utopies les plus dangereuses et partagé les plus funestes illusions.

Il est indispensable de s'en défendre et d'en montrer les impossibilités (1).

§ 1[er]. — Codification du droit international (2)

153[5]. — L'incertitude des règles coutumières, l'instabilité du droit conventionnel, la difficulté d'établir nettement la formule et

---

(1) Funck-Brentano et Sorel, *précis du droit des gens*, Conclusion, pp. 435 et s.

(2) Sur la codification du droit international, V. Alvarez, *La codification du droit international*, 1912. — Besson, *L'arbitrage international et la codification du droit des gens*, 1898. — Cavalcanti, *La codification du droit international américain*, R. D. I. P., t. XXI, p. 183. — Diena, *Per l'odozione di un diritto internazionale convenzionale fra gli Stati delle Intesa*, 1916. — Ferrer, *L'ère nouvelle; nécessité d'un code international et d'un tribunal arbitral des nations*, 1863.— De Jong van Beek em Donk, *En vue de la troisième conférence de la Paix* (en néerlandais), 1911. — Larroque, *De la création d'un code de droit international et de l'institution d'un haut*

la portée de préceptes juridiques précis et déterminés ont fait naître, à différentes époques, l'idée d'une *codification* du droit international.

153ᵉ. — Cette idée a vu le jour d'abord dans l'esprit des publicistes. — Une tentative partielle fut faite, à cet égard, dès le XVIIIᵉ siècle. En 1782, parut à Leipzig un *Code maritime général pour la conservation de la liberté de la navigation et du commerce des nations neutres en temps de guerre.* Mais la première pensée sérieuse d'une codification est due au philosophe anglais Bentham qui, à partir de 1786, s'occupa d'établir un plan de code international : son plan fut publié en 1789 (1).

153ᶠ. — Au XIXᵉ siècle les essais furent plus nombreux et eurent un caractère plus général. — Esteban de Ferrater édita en 1846 un *Codigo de derecho internacional ;* en 1851, Paroldo fit paraître à Turin un *Saggio di codificazione del diritto internazionale,* et, en 1861, Domin Petrushevecz écrivit à Leipzig un *Précis d'un code du droit international.* De même, en 1872, un jurisconsulte américain, Dudley-Field, publia un *Projet de Code international* (traduction de M. Albéric Rolin, 1881) qui est une œuvre considérable.

Bluntschli, encouragé par les célèbres Instructions pour les armées en campagne qu'avait rédigées en 1863 le professeur Lieber de New-York, tenta aussi de codifier le droit international. Son livre, qui date de 1868, a eu une fortune exceptionnelle. Il n'offre, cependant, ni la science, ni la solidité, ni l'abondance de matériaux que recèlent les œuvres d'autres publicistes. Il n'a vraiment d'un *Code* que la forme extérieure, la division matérielle en articles. Bluntschli pose souvent en règle ce qui n'est que son opinion personnelle. Les annotations contredisent parfois le texte principal et les exceptions apportées à une règle sont

---

tribunal, 1875. — Lüder, *Der neueste Kodifications-versuch auf dem Gebiete des Völkerrechts*, 1874. — Mancini, *Vocazione del nostro secolo per la riforma e codificazione di diritto delle genti*, 1873. — Nys, *The codification of international law*, A. J., 1911, p. 871. — Pradier-Fodéré, *Lettre au Président de la conférence internationale pour la réforme et la codification du droit des gens, du 8 octobre 1873*, J. I. P., t. I, p. 116. — Reinsch *Precedents and codification in international law*, 1193. — Retortillo, *Codification del derecho internazional*, 1893. — Root, *Le rôle des particuliers dans l'œuvre de la codification du droit international*, R. D. I., 2ᵉ série, t. XIII, p. 445. — Roskowski, *Codification du droit international*, R. D. I., t. XXI, p. 521. — Seebohm, *De la réforme du droit des gens*, 1873. — Van Vollenhoven, *Contour et contenu du droit international* (en néerlandais), 1898 ; *La concorde du pays* (en néerlandais), 1915 ; *Les trois phases du droit des gens*, 1919. — Zorn, *Kodifikation des Völkerrechts*, Das Recht, 10 janvier 1907.

(1) *Works of Jeremy Bentham collected by John Bowring*, Londres, 1839. — V. les *Principes de droit international* et le *Traité de législation civile et pénale*, de Bentham. — Sur l'œuvre de Bentham, V. *Proceedings of the american Society of international law*, New-York, 1910, pp. 223-226.

quelquefois de telle conséquence que la prétendue règle s'évanouit. — Néanmoins l'œuvre de Bluntschli est importante et sa valeur est très réelle.

153[8]. — Pasquale Fiore a publié en 1889 un *Droit international codifié ;* mais, adversaire décidé d'une codification générale officielle, le savant Italien nous avertit, dans l'Introduction (n° 96), que, s'il a donné la forme extérieure d'un Code à son ouvrage, il n'a eu d'autre but que de condenser davantage l'expression de *ses* doctrines scientifiques. (V. nouvelle édition, 1911, n° 29).

153[9]. — M. Duplessix, en 1906 (*La loi des nations,* pp. 55 et s.), a rédigé un projet de Code de droit international public en 786 articles. — M. Internoscia a publié en 1910 un *Nouveau Code de droit international,* qui contient 5.657 articles rédigés en français, en anglais et en italien. — Au Brésil, M. Epitacio Pessoa a fait paraître en 1911 un *Projecto de codigo de direito internacional publico.* — On peut encore signaler le *Code du devoir et du droit d'une puissance neutre* par S. Weiss, 1854 ; un *Projet de codification* de Dahn et de Lentner, 1870-1880 ; les ouvrages de Farnese, *Proposito di un codice di diritto internazionale,* 1873, et de Löwenthal, *Grundzüge zur Reform und Codification des Völkerrechts,* 1874 ; le *Manuel codifié du droit international public et privé* de Kleen (en suédois), 1911.

M. Alvarez, qui est un grand partisan de la codification du droit international, estime qu'il faut y faire entrer de nombreuses matières qui en étaient jusqu'alors exclues. M. Garner pense également que son domaine doit être élargi. D'après M. de Louter, dans la reconstruction du droit des gens, il faut se garder d'étendre ce droit aux problèmes politiques essentiellement internes (1).

153[10]. — En 1873, s'est fondée une *Association pour la réforme et la codification du droit des gens* (2). Ses rapports annuels paraissent à Londres par les soins du Comité directeur. — En 1880, a été établie à Saint-Pétersbourg une Société russe, dont le but est d'aider la codification du droit international.

L'*Institut de droit international* a été fondé à Gand, en 1873, notamment pour « donner son concours à toute tentative sérieuse de codification graduelle et progressive du droit international ». Dans sa session tenue à la Haye, en 1875, il s'est prononcé de la manière la plus énergique en faveur de la codification des *Lois de la guerre :* il a effectivement procédé à la codification du droit de la guerre terrestre en 1880 et à celle du droit de la guerre maritime en 1913 (*Manuels d'Oxford*) ; il a de même, en 1880, codifié les règles en matière d'extradition. — C'est un objet semblable

---

(1) V. Alvarez, Garner et de Louter, *op.* et *loc. cit.*

(2) Cette association s'appelle, depuis 1895, *Association de droit international.*

que se sont proposé l'*Institut américain de droit international*, créé en 1912, à Washington et l'*Union juridique internationale*, fondée à Paris, en 1919. Et l'une et l'autre de ces sociétés ont travaillé dans ce sens. La première a rédigé en 1916 une « Déclaration des droits et devoirs des nations » et en 1917 des projets sur les « Bases fondamentales du droit international », les « Droits fondamentaux du continent américain », le « Règlement de la neutralité maritime », les « Bases relatives à l'organisation d'une cour de justice arbitrale », la « Création d'une Union continentale ou Conseil de conciliation ». La seconde a, en 1919, voté un projet de déclaration résumant en quelques articles les « droits et devoirs des nations » et décidé d'établir un projet de plan de codification du droit international (1).

La *Conférence interparlementaire pour l'arbitrage et la paix* et le *Congrès universel de la paix* ont demandé maintes fois, dans leurs réunions, la codification du droit international. Le titre préliminaire et le titre premier d'un Code international ont même été adoptés en 1896 par le Congrès universel de la paix réuni à Budapest (2).

D'autres associations scientifiques, comme la *Société américaine de la paix*, en 1872, et l'*American Society of international law*, en 1906, ont fait aussi des tentatives pour la codification du droit des gens (3).

153[11]. — Tous ces travaux sont assurément louables. Ils facilitent l'élaboration constante et progressive du droit. — Ils donnent une forme plus nette, plus précise aux prescriptions actuelles. — Ils préparent l'admission de règles nouvelles. — Mais ils ne conduiront pas à une codification réelle et officielle.

153[12]. — Les Etats eux-mêmes ont parfois essayé d'établir une codification du droit des gens. Ils ne se sont toutefois, sauf une exception, jamais occupés de préparer une codification d'ensemble.

En France, un décret du 28 octobre 1792 ordonna la rédaction d'une *Déclaration du droit des gens*, dont l'abbé Grégoire fut chargé. Le projet en 21 articles fut présenté par lui à la Convention en 1795. Il fut rejeté (4).

---

(1) V. les *Procès-verbaux des séances de l'Institut américain de droit international*, sessions de Washington, 1916, et de la Havane, 1917. — V. la discussion sur la codification du droit international au sein de l'Union juridique internationale dans ses sessions de mai et novembre 1919, *Séances et travaux de l'Union juridique internationale*, t. I, 1920, pp. 44 et s. et t. II, 1920, p. 177.

(2) V. R. D. I. P., t. III, pp. 689-691. — V. aussi R. D. I. P., t. VI, p. 906 et t. X, p. 818.

(3) *V. Proceedings of the American Society of international law*, 1910, pp. 27, 197, 227 et 1911, pp. 19 et 256.

(4) V. L. Chevalley, *La déclaration du droit des gens de l'abbé Grégoire (1793-1795)*, 1912. — V. dans Rivier, *Principes du droit des gens*, t. I, p. 40, le texte de la *Déclaration de l'abbé Grégoire*.

Les codifications partielles apparurent en Europe avec les déclarations de 1780 et de 1800 sur le droit de la neutralité maritime. — En 1856, une nouvelle réglementation de ce droit fut établie par le Congrès de Paris. — A Genève, en 1864, une conférence posa des règles sur le sort des militaires blessés et malades dans la guerre terrestre. — En 1874, des délégués des gouvernements se réunirent à Bruxelles pour codifier le droit de la guerre continentale ; mais le projet sorti de leurs délibérations ne fut point ratifié par les Etats. — On s'occupa ensuite, par la création d'unions internationales, de codifier le droit administratif international ; l'ensemble de ces unions constitue en cette matière une collection de règles très précises. — L'œuvre la plus considérable en ce qui concerne la codification du droit des gens a été celle des deux conférences de la Paix en 1899 et en 1907. La première adopta trois conventions qui s'occupèrent respectivement du règlement pacifique des conflits internationaux, des lois et coutumes de la guerre sur terre, de l'adaptation à la guerre maritime des principes de la convention de Genève du 22 août 1864 ; la seconde ne vota pas moins de quatorze conventions traitant des moyens de résoudre à l'amiable les différends entre Etats, ainsi que de la guerre et de la neutralité terrestre ou maritime. — En 1906, une nouvelle convention fut signée à Genève pour réglementer la situation des militaires blessés ou malades des armées de terre. — Enfin, en 1908-1909, une réunion s'est tenue à Londres qui émit une déclaration en 71 articles sur le droit de la guerre navale : cette déclaration n'a pas obtenu la ratification de ses signataires. — Les gouvernements d'Europe ont envisagé aussi la codification du droit international privé dans de nombreuses conférences qui se tinrent à la Haye, en 1893, 1894, 1900 et 1904. En 1916, au cours de la guerre mondiale qui dura de 1914 à 1919, un groupe de juristes des puissances de l'Entente demanda qu'après les hostilités les Etats alliés procédassent à l'unification, dans la mesure du possible, de leurs lois civiles et commerciales. — Au mois de décembre 1920, la 3e commission de la première assemblée de la Société des Nations, qui s'est tenue à Genève, proposa le vote d'un vœu tendant à inviter les institutions scientifiques de droit international à rechercher par quels procédés et quelles méthodes on pourrait entreprendre l'œuvre de la codification internationale. Mais, sur la demande du délégué britannique' lord Cecil, l'assemblée vota sur ce vœu la question préalable (1).

153[12]. — Les Etats du Nouveau-Monde se sont préoccupés, comme les Etats d'Europe, de la question de la codification du droit international. Ils ont vu dans cette idée le meilleur moyen de resser-

---

(1) Séance du 18 décembre 1920, V. le Compte-rendu provisoire de la première assemblée, 31e séance, pp. 2-4.

rer les liens qui les unissaient. — C'est au Congrès de Panama, en 1826, que l'idée apparut pour la première fois. Mais il faut arriver jusqu'en 1875 pour en trouver la réalisation. A cette époque, le Pérou invita les autres Etats de l'Amérique à se réunir en conférence pour unifier la législation privée de tous les pays d'Amérique sur les points où cela serait possible et pour fixer dans les codes respectifs, lorsque cette uniformité n'aura pas pu se produire, des règles identiques sur la manière de résoudre les conflits de lois. Le Congrès fut inauguré à Lima le 9 décembre 1877 ; il réunit les représentants de l'Argentine, de la Bolivie, du Chili, de Costa-Rica, de l'Equateur, du Vénézuéla et du Pérou. On y signa un traité en 60 articles « pour établir les règles uniformes du droit international privé » et on souscrivit aussi un traité d'extradition. — Onze ans plus tard, en 1888, l'Argentine et l'Uruguay invitèrent les Etats de l'Amérique du Sud à s'assembler en Congrès à Montévideo en vue de la codification du droit international privé. Ce Congrès siégea du 25 août 1888 au 19 février 1889. L'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay y furent représentés. Ces Etats signèrent cinq conventions qui embrassaient presque tout le droit international privé et traitaient du droit civil, commercial et pénal, de la procédure, de la propriété littéraire et artistique, des brevets d'invention, marques de commerce et de fabrique, de l'exercice des professions libérales. — L'idée de lier les intérêts de tous les Etats de l'Amérique se fit jour à ce moment et, dans ce but, une conférence pan-américaine fut tenue à Washington en 1889 (1). — Ce ne fut vraiment qu'à la deuxième conférence pan-américaine, réunie en 1901-1902 à Mexico, que commença la réalisation pratique de l'idée de codifier le droit international : une convention fut alors souscrite pour charger une Commission de juristes de l'œuvre de la codification du droit international tant public que privé. — La question fut reprise à la troisième conférence pan-américaine. Mais, au lieu de confier l'élaboration de projets de codes à une Commission de sept juristes comme il avait été décidé à Mexico, on en chargea une assemblée de jurisconsultes, délégués par chaque Etat d'Amérique à raison d'un par pays. La première réunion de cette assemblée devait avoir lieu à Rio-de-Janeiro au cours de l'année 1907 ; elle fut ajournée jusqu'au 26 juin 1912.

Dès le début même des travaux de l'assemblée, deux courants d'idées se manifestèrent au sujet de la conception de la codification. La délégation du Brésil présenta un projet complet de droit international public et un autre de droit international privé. Toute différente fut la conception de M. Alvarez, délégué du Chili. Dans

---

(1) V. n° 814.

un ouvrage intitulé : *La codification du droit international*, qu'il avait fait paraître en 1912, en vue de la conférence, celui-ci avait conclu de l'examen des fondements du droit des gens et des modifications qu'il a subies au cours du XIX^e^ siècle qu'une codification, si elle est possible et vraiment désirable, ne saurait commencer par un projet de Code, mais par des travaux préparatoires : ces travaux devraient être confiés à des Commissions spécialement désignées à cet effet qui se livreraient à une étude approfondie de la vie internationale des Etats de l'Amérique, c'est-à-dire de leurs intérêts, de leurs aspirations, de leurs problèmes ; la codification ne consisterait pas dès lors en un ensemble systématique, mais uniquement en un ensemble de conventions sur des questions au sujet desquelles un accord a pu se produire : ces conventions pourraient ainsi être modifiées ou complétées séparément. En outre, d'après M. Alvarez, on devrait établir des règles générales pour l'interprétation et le développement doctrinal ou jurisprudentiel des principes adoptés afin de ne pas immobiliser le droit par la codification. Mais M. Alvarez proposait encore que les matières d'ordre mondial codifiées par les Etats de l'Amérique fussent soumises à la prochaine conférence de la Haye afin d'obtenir sur ces questions l'adhésion de tous les Etats du monde et de leur donner par suite une consécration universelle ; selon lui, les matières d'ordre exclusivement américain, qui seraient examinées séparément de celles d'ordre mondial, devraient être discutées seulement par les Etats du nouveau continent, réunis dans des conférences panaméricaines (V. n^os^ 44^s^ et s.). Il indiquait enfin, dans son livre, la méthode de travail qui devait être suivie et les matières qui étaient susceptibles de faire l'objet d'une codification. C'est la thèse du délégué du Chili qui, soumise à la conférence, prévalut dans l'assemblée et inspira ses travaux.

Dans la réunion de Rio, sur la proposition des délégations du Chili et de l'Argentine, une motion fut déposée et acceptée, aux termes de laquelle, avant d'entreprendre tout travail de codification proprement dit, il importait de solutionner préalablement trois points fondamentaux : la conception qu'on devait se faire de la codification ; la détermination des matières qui devaient en être l'objet ; la méthode de travail qu'on devait appliquer. Les mêmes délégations, appuyées par les Etats-Unis, proposèrent de nommer une Commission spéciale, chargée de présenter un rapport à l'assemblée plénière. Dans ce rapport, qui ne tarda pas à être déposé, on conclut notamment à la nomination de six commissions, qui devaient siéger dans différents pays, dont quatre pour le droit international public et deux pour le droit international privé : ces commissions, en vue de leurs travaux, devaient demander à chacun des gouvernements des renseignements touchant la vie internationale des Etats de l'Amérique et étudier les antécédents ainsi que

les actes internationaux reflétant la volonté uniforme de ces Etats ; les matières sur lesquelles un accord interviendrait feraient l'objet d'un projet et celles sur lesquelles l'entente n'aurait pu se faire seraient simplement constatées ; projets et constatations seraient remis, en textes espagnol, portugais, anglais et français, à chaque gouvernement représenté dans l'assemblée, pour être étudiés et examinés à la prochaine réunion. Pour donner satisfaction à l'opinion qui voulait une codification immédiate du droit international, on rédigea un projet sur l'extradition. L'assemblée des juristes se sépara le 19 juillet 1912 en décidant de se réunir à nouveau en 1914. Cette réunion, fixée au mois de juin de cette année, fut retardée par suite de la situation troublée du Mexique. Ses résolutions devaient être examinées par la conférence pan-américaine dont la tenue était prévue à Santiago du Chili pour la fin de 1914 (1) : la guerre mondiale de 1914-1919 a empêché l'œuvre de s'accomplir.

153[14]. — La codification a ses partisans. Elle a aussi ses adversaires. C'est ainsi, par exemple, que Bulmerincq, de Holtzendorff et Pasquale Fiore (2) se prononcent énergiquement contre l'idée d'une codification générale, à l'usage de l'humanité tout entière et embrassant l'ensemble du droit international. Même limitée à la réglementation des rapports entre Etats civilisés, l'entreprise leur paraît aussi irréalisable qu'intempestive, aussi inopportune que dangereuse : c'est, disent-ils, un rêve, une utopie. — Telle est également l'opinion de M. Pillet, qui estime, tout au moins pour le droit de la guerre, qu'il vaut mieux se contenter des usages et de la coutume que d'en chercher la codification par le moyen de grands traités (3).

153[15]. — Comment faut-il juger l'idée d'une codification du droit international ?

Un certain nombre d'objections sérieuses peuvent être faites à son sujet. Indiquons-les brièvement.

153[16]. — Tout d'abord, un législateur universel, dont la voix serait entendue par tous les Etats et dont tous les peuples exécuteraient les ordres, peut difficilement exister. L'institution d'un corps législatif pour le monde entier implique et présuppose une organisation centrale de l'humanité qui est plus ou moins une chimère.

Un Code durable, obligatoire pour tous les Etats civilisés, réglementant toutes leurs relations internationales, ne saurait, d'autre part, être établi qu'avec et par le concours de conditions, dont

---

(1) V. Alvarez, *La conférence des juristes de Rio-de-Janeiro et la codification du droit international américain*, R. D. I. P., t. XX, pp. 24 et s.

(2) V. de Holtzendorff, *Introduction*, §§ 36 et 37. — Pasquale Fiore, *Le droit international codifié*, Introduction, ch. II, n[os] 45, 46, 96.

(3) Pillet, *Les conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907*, 1918.

quelques-unes semblent irréalisables : — *a*) La rédaction d'un projet dans une langue unique, universellement adoptée, rédaction qui serait le texte *original*, accompagné de traductions authentiques. — *b*) La votation en *bloc* du projet, sans amendements, retranchements, ou additions, dans chaque Etat, par les assemblées représentatives (Députés, Sénats, etc.) appelées par les constitutions diverses à se prononcer sur la législation et sur les traités internationaux. — *c*) L'*unanimité* de *tous* les Etats, unanimité constatée dans l'acte final d'un Congrès universel, ou par des traités séparés, mais absolument et intégralement *identiques*. Au sein d'un Etat, soit dans les corps législatifs, soit dans les plébiscites populaires, l'opposition, la *minorité* est obligée de s'incliner devant la décision adoptée par la *majorité* des députés ou des citoyens. Mais un semblable principe est inapplicable à la communauté internationale. Le consentement de *tous* est indispensable. L'unanimité est nécessaire. Les Etats, composant la minorité, ne pourraient être tenus d'adopter les décisions de la majorité, de s'incliner devant elles ; sinon leur indépendance politique serait anéantie, leur égalité souveraine un vain mot. Or, cette unanimité, peut-on l'espérer sur l'*intégralité* des règles à admettre en droit international ? Les intérêts opposés, les passions contraires, la diversité des degrés de civilisation, etc., etc., ne s'opposeront-ils pas toujours à cette unanimité ?

153[17]. — En réalité, la codification ne peut être regardée comme une des conditions du développement du droit international. — Toute codification présente l'inconvénient de donner à des principes en évolution, à des règles en voie de transformation, une fixité contractuelle, qui exigerait encore, derechef, pour la modification postérieure des principes, l'unanimité des contractants. L'opposition d'un seul rendrait la modification impossible. — Si, pour tourner cette difficulté, on restreignait la durée du traité *codificateur*, à l'expiration duquel les Etats contractants auraient à s'entendre de nouveau, on se heurterait aussi à un grave embarras. Le délai d'expiration serait-il court, le résulsultat de la codification générale ne répondrait pas au travail de trente ou quarante années qu'elle aurait exigé. Le délai serait-il long ou indéfini, ne se produirait-il pas, dans l'intervalle, des changements politiques imprévus, dont l'importance et la gravité impliqueraient la revision immédiate ou la rupture du traité par certains Etats (1).

153[18]. — La solution du problème de la codification suppose enfin l'existence *préalable* d'une jurisprudence, d'une coutume ayant atteint son plus haut développement. — Cette jurisprudence existe-t-elle dans toutes les parties du droit international ?

---

(1) V. Funck-Brentano et Sorel, *Précis*, pp. 439 et 440.

153[19]. — Des exemples frappants et récents montrent, en fait, les difficultés, pour ne pas dire les impossibilités, d'une codification. — La conférence de Bruxelles de 1874, dans laquelle se produisit, sur la louable initiative de la Russie, la tentative de codifier le droit de la guerre, n'a pu aboutir, non par la mauvaise volonté des diplomates, tous animés, au contraire, des sentiments les plus humains, mais parce qu'entre les puissances militaires, avec leurs énormes armées permanentes, et les petits Etats, dont la défense est basée sur le système des milices, il est d'inconciliables divergences. — La Conférence de la Paix tenue à la Haye en 1899 est parvenue à rédiger un acte sur les lois et coutumes de la guerre sur terre ; mais la Suisse et la Chine, présentes à la conférence, ont refusé de le signer (1). De même, les résolutions adoptées par la seconde Conférence de la Paix de 1907 ne furent pas signées par toutes les puissances parties à la conférence. — Comment, sur les règles de la guerre maritime, espérer une entente *complète, absolue,* entre des Etats qui ont de puissantes marines militaires et ceux qui, bien que possédant, comme la Suède par exemple, une flotte commerciale importante, ne peuvent demander à leurs budgets l'entretien que de quelques vaisseaux de guerre (2) ? — La déclaration navale de Londres du 26 février 1909 a abouti sans doute à une codification des lois de la guerre maritime. Mais cette déclaration n'a pas été ratifiée par les puissances qui l'ont signée. Le parlement britannique lui a notamment refusé sa ratification parce que sur bien des points elle était en désaccord avec les doctrines et les pratiques anglaises en matière de guerre maritime. Pendant la guerre mondiale de 1914-1919, cependant, la déclaration de Londres fut suivie par quelques pays comme reflétant le droit en vigueur.

153[20]. — Quelques écrivains pensent que la codification diminuerait considérablement les violations, les atteintes au droit international. Ils ont même dit que, si l'on ne codifiait pas le droit international, il ne serait pas possible de punir les violations de ce droit, car, avant d'établir une sanction, il faut fixer les principes. Quelle illusion ! Quel aveuglement ! Comme si les gouvernements, même des plus petits Etats, manquent, à l'heure présente, des moyens de se renseigner sur la coutume internationale actuelle. Ce n'est pas par ignorance que certains gouvernements violent les règles juridiques, mais par la recherche immodérée de la satisfaction de leurs intérêts politiques.

153[21]. — Il y a certainement une grande part de vérité dans les

---

(1) V. Renault, *La convention de la Haye du 29 juillet 1899 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et l'attitude de la Suisse,* R. D. I. P., t. VIII, p. 5.

(2) De Holtzendorff, *Introduction,* § 36.

critiques qui ont été ainsi faites contre l'idée d'une codification du droit des gens. On doit cependant observer que la plupart de ces critiques perdent beaucoup de leur valeur, si la codification doit être réalisée de la manière que proposait M. Alvarez en 1912 à la conférence de Rio-de-Janeiro (V. *suprà* n° 153[13]).

153[22]. — Quoiqu'il en soit, si une codification *générale* de l'*ensemble* du droit international peut apparaître comme étant en quelque sorte irréalisable, des codifications *partielles, limitées,* sont en tous cas possibles. — Les traités généraux, qui vont en progressant tous les jours, faciliteront et réaliseront ces codifications spéciales et restreintes. — Celles-ci, toutefois, n'auront d'importance pratique et ne produiront des fruits, que si elles sont limitées aux matières, dans lesquelles les Etats ont des intérêts identiques et communs. — Les parties, sur lesquelles pourra s'établir une communauté de droit à l'aide de traités internationaux, sont celles qui ne touchent, ni directement, ni indirectement aux intérêts économiques ou politiques des Etats, ou celles dans lesquelles les intérêts civils et commerciaux des particuliers sont principalement en jeu : *Ex.* : solution des conflits des législations civiles, même des législations criminelles ; — détermination de l'autorité extraterritoriale des jugements ; — réglementation des transports par voies ferrées ; — circulation des effets de commerce ; — conditions des sociétés étrangères ; — mesures protectrices de la navigation maritime et des naufragés ; répression de la piraterie ; — prérogatives des agents diplomatiques ; — législation consulaire, etc., etc. — Les codifications partielles rencontrent au contraire des obstacles dans les matières, où le conflit des intérêts ou des passions politiques s'opposera infailliblement à l'adoption de principes uniformes. Il est douteux qu'on parvienne à codifier des règles immuables et générales sur le principe des nationalités, sur la non-intervention, etc.

Par ces codifications partielles, sous forme de traités, les Etats civilisés peuvent arriver à l'acceptation d'un certain nombre de principes, nombre qui ira en augmentant à mesure que la civilisation se perfectionnera. On assurera la généralisation de ces principes, en faisant dépendre de leur adoption la reconnaissance de nouveaux Etats (n°s 200 et s.) (1). C'est ainsi, par exemple, qu'après la guerre mondiale de 1914 les puissances alliées et associées, dans leurs traités du 28 juin 1919 avec la Pologne et du 10 septembre 1919 avec la Tchéco-Slovaquie et l'Etat serbe-croate-slovène, ont exigé de ces Etats, qu'elles créaient ou transformaient, l'enga-

---

(1) De Holtzendorff, *Introduction*, §§ 36 et 37. — Pasquale Fiore, *Le droit international codifié*, Introduction, ch. II, n°s 45, 46, 96. — Roszkowki, *Codification du droit international*, R. D. I., t. XXI, p. 521.

gement de reconnaître comme lois fondamentales certains principes, en particulier celui du respect du droit des minorités.

La pratique est déjà entrée dans cette voie par la création de diverses Unions (n[os] 914[1] et s.)

§ 2. — Universalité du droit international public (1)

153[22]. — Adoptant le classement proposé par Lorimer (n° 44. V aussi n° 211), nous avons constaté que le droit international *positif* n'était pas actuellement applicable à certains Etats, musulmans ou d'Extrême-Orient, avec la même étendue qu'entre Etats chrétiens.

Ne peut-on espérer l'universalité future du droit international, et l'application des règles juridiques ne sera-t-elle pas un jour uniforme dans toutes les parties du globe terrestre ?

Plusieurs publicistes l'espèrent. — Holtzendorff ne voulait pas renoncer au projet de remplacer le droit des gens aujourd'hui limité à un certain nombre de nations par un droit des gens applicable à l'Univers entier (2).

153[24]. — Comme indices caractéristiques de cette marche vers l'universalité, on signale la création d'ambassades chinoises et japonaises auprès des gouvernements d'Europe et d'Amérique, la traduction en langue chinoise de plusieurs ouvrages relatifs au droit international public.

153[25]. — Sans aucun doute, la participation des Etats musulmans, de la Chine, etc., au droit public européen pourra devenir plus intense et plus étendue (3). Et les règles juridiques, réciproquement adoptées, seront de plus en plus nombreuses et importantes. — Ce résultat est désirable. — Mais l'uniformité *intégrale* s'établira-t-elle jamais ? On peut hésiter à répondre affirmativement à cette question. — Un fossé, moins large, mais toujours profond, continuera de séparer les Etats européens et américains, et leurs colonies, des Etats musulmans et de l'ancien Empire du Milieu. En effet, les conditions sociales et politiques dans lesquelles vivent les peuples musulmans ou les Chinois, malgré les améliorations qu'elles ont reçues et recevront encore, auront quelque peine à se transformer assez complètement pour devenir compatibles avec l'idée d'une pleine communauté internationale.

153[26]. — Comme toutes les sciences morales, le droit internatio-

---

(1) V .Alvarez, *Le droit international américain*, 1910. — Sa Vianna, *De la non-existence d'un droit international américain*, 1912.

(2) De Holtzendorff, *Introduction*, § 10. — V. aussi Cimbali, *Popoli barbari e popoli civili.*

(3) La Chine, la Perse et le Siam ont, avec le Japon, participé en 1899 et en 1907 aux Conférences de la Paix tenues à la Haye.

nal dépend essentiellement de l'éducation de l'âme humaine, de ses croyances et de ses aspirations. Il s'est agrandi, il s'est élevé, quand s'est agrandi, quand s'est élevé le respect de la nature humaine. — Or une dissemblance profonde existe entre la conception de la vie d'après les idées chrétiennes et la conception de cette même vie d'après le Coran ; l'âme des peuples chrétiens ne ressemble point à celle des sectateurs de Confucius ou de Bouddha.

153[27]. — Outre le fanatisme religieux, qui exerce une décisive influence dans la vie sociale des Etats orientaux, il existe encore entre l'Europe et ces Etats une autre cause de profonde mésintelligence : notre manière de comprendre le progrès. « L'Asie est restée fidèle au type des anciennes sociétés, qui ne confondaient jamais l'homme de travail et l'homme de lutte. L'Islam répugne à *notre* conception de l'Etat : il ne veut ni définir les droits ni localiser la Patrie. Il confond volontiers le tien et le mien, le civil et le religieux, et n'admet point de limites au pouvoir de ses chefs... On peut dire qu'un musulman n'a point de patrie, au moins selon la formule européenne. Sa patrie, c'est l'Islam, de même que son Code est le Coran... L'Islam fait des conquêtes aux deux extrémités de la civilisation : d'une part, il jette ses filets dans les antiques réservoirs d'hommes, tels que la Chine et les Indes, où la patrie n'a jamais eu de contours très précis ; ... d'autre part, il groupe les tribus mobiles, pour lesquelles notre vie réglée, laborieuse et sédentaire ressemble fort à l'esclavage : l'Islam les embrasse sans les étouffer en leur ouvrant les portes d'une cité qui n'a pas de murailles... L'avenir est peut-être à la puissance d'Europe qui saura le mieux tirer parti de cette formidable association dont les membres, répandus sur le globe, se prosternent trois fois par jour, en tournant des mains suppliantes vers la Mecque... Nos ingénieurs et nos savants feront certainement la conquête de l'Asie... Quant à nos conceptions politiques ou même religieuses, elles ne sont pas faites à leur taille. Nous échouerons infailliblement, si nous ne respectons pas la diversité des croyances et des institutions » (René Millet, *Autour des Balkans*, pp. 374, 392, 395, 397).

153[28]. — « Il y a incompatibilité d'humeur entre nous et l'Arabe. Ni le temps, ni la politique, ni les missionnaires n'y peuvent rien changer. Qu'on en accuse la race ou la religion, il n'importe guère. L'antipathie est là et elle subsistera aux siècles des siècles, car elle ne peut pas ne pas être... Nous sommes des irréconciliables, son peuple et nous, parce que nous avons des manières trop diverses de comprendre des termes aussi essentiels que ceux de dignité humaine et de sentiment moral ; parce qu'il y a un désaccord trop profond entre nos conceptions de la tâche de l'humanité et de sa fin sur la terre ; parce que nos mots d'ordre sont trop différents. Le mot d'ordre de l'Arabe est : *Immobilité* ; le nôtre : ***En***

avant ! Il n'y a rien de commun entre nous » (Arvède Barine, *Princesses et grandes dames*, pp. 213 et 214).

153[29]. — « Cette civilisation nouvelle qui lentement les étreint (*les Chinois*)... ne croyez pas qu'ils l'admirent. Ils sont trop intelligents pour n'en pas apprécier la force et les puissants moyens d'action. Ils les étudient et, dans la mesure du possible, se les approprient ; mais, au fond de leur cœur, ce qui domine, c'est la haine et le mépris. L'Européen est et sera toujours un parvenu né d'hier, pour eux dont l'antiquité se perd dans la nuit des temps. A la mobilité constante de nos institutions politiques, ils opposent l'immobilité séculaire des leurs, les rites transmis de génération en génération, tout un ensemble de traditions philosophiques et religieuses qu'ils tiennent pour le dernier mot de la sagesse et de l'expérience humaines » (C. de Varigny, *L'Océan Pacifique*, p. 111).

153[30]. — Peut-on espérer changer l'âme de ces peuples, et, devant l'expansion indéniable du mahométisme, comment croire que les idées européennes régneront un jour sans partage sur le globe tout entier ? — Des traités de paix, d'alliance, de commerce peuvent dissimuler ou atténuer les divergences. — La Chine, le Japon ont adopté bien des règles du droit international positif européen (1). — Ces emprunts partiels, qui pourront s'accroître encore, souhaitons-le, n'effaceront pas la différence profonde qui sépare les principes premiers de civilisations opposées, différence qui éclate un jour, tout à coup, dans un événement imprévu, à la manière de ces îles volcaniques qui surgissent subitement dans des mers dont la calme surface dissimulait les orages intérieurs.

153[31]. — Les différences de civilisation des différents peuples se sont expressément manifestées par deux faits au cours de la conférence interalliée de la Paix en 1919 : 1° Lorsque fut adopté un projet d'organisation générale du travail, le Japon déclara ne pouvoir s'y rallier parce que, par suite de la diversité des mœurs, les conditions du travail ne sont pas les mêmes dans l'Extrême-Orient qu'en Europe et en Amérique. 2° Lorsque fut discuté le projet d'une Société des Nations, le Japon demanda qu'un article y fût inséré affirmant le principe de l' « égalité des races » ; quoique cette demande fût logique avec l'idée d'une Société des Nations, les Etats-Unis d'Amérique et les Etats que préoccupe le problème de l'immigration y firent une opposition énergique.

153[32]. — Quelles que soient les difficultés de l'œuvre, il convient

---

(1) La guerre malheureuse que la Chine soutint en 1894 contre le Japon marque pour le premier de ces pays le commencement d'une ère nouvelle. Les idées de réforme s'y firent jour : le 27 octobre 1907, un édit impérial annonça qu'une constitution serait adoptée et qu'un parlement serait établi ; un plan de réformes proposées de 1908 à 1917 a été publié. En 1912, la République remplaça l'ancienne Monarchie. V. Wang-Chung-Hui, *Law Reform in China*, Quarterly Review, juin 1917.

cependant d'y travailler sans désespérer. C'est en changeant la moralité des peuples qu'on fera pénétrer chez les Etats les idées de justice et de solidarité qui doivent former la base du droit international. Et, pour cela, il faut atteindre le grand public. Depuis un certain nombre d'années des sociétés nationales ont été, à cette fin, créées dans différents pays de l'Europe et de l'Amérique pour l'étude du droit international. Citons aux Etats-Unis depuis 1906 l'*American Society of international law*. Dans de nombreux Etats de l'Amérique du Sud se sont aussi constituées des sociétés nationales, émanations de l'*Institut américain de droit international*, fondé en 1912 par MM. Scott et Alvarez. Il existe en France depuis 1913 une *Société française de droit international* ; des sociétés analogues ont de même été établies en 1914 en Suisse et en Allemagne ; en 1915, une société nationale a été fondée en Angleterre sous le nom de *Société Grotius*. Il existe également des sociétés analogues en Asie : au Japon et en Chine ; le 5 décembre 1915, s'est tenue à Pékin la première réunion de l'*Association chinoise de science politique et sociale* dont un des principaux objets est l'étude du droit international. Quelle sera l'influence de ces sociétés nationales sur le développement du droit des gens ? M. Paul Fauchille l'a indiquée en ces termes dans l'allocution qu'il a prononcée le 28 octobre 1913 devant la Société française en qualité de président de la section de droit public de cette société (1) : « En matière de politique extérieure comme en matière de politique intérieure, chaque pays a ses intérêts particuliers, et dès lors les règles de droit qui doivent les satisfaire s'inspirent d'idées parfois très différentes. C'est ainsi qu'en ce qui concerne le droit maritime ou le droit aérien les conceptions de la France ne sont point celles de la Grande-Bretagne. Mais si certaines différences qui, à raison de leurs aspirations divergentes, séparent les Etats au point de vue juridique sont fort apparentes, il en est d'autres qui le sont beaucoup moins. C'est à mettre celles-ci en lumière que nous devons travailler. Sur toute question importante seront de la sorte fixés les principes juridiques qui s'imposent à la France pour la protection de ses intérêts. Mais, en dégageant les règles qui correspondent aux aspirations spéciales de la France, n'aboutira-t-on pas à enlever au droit international le caractère d'universalité qu'il doit nécessairement présenter pour atteindre à la perfection ? Si des sociétés analogues, avec le même objet qu'a la nôtre, se créent dans tous les pays de l'Europe, ne verra-t-on pas se former, à certains égards, en matière internationale, des droits séparés, qui seront contradictoires : un droit international français, un droit international anglais, un droit international alle-

(1) *Bulletin de la Société française de droit international*, 1913.1914, p. 25.

mand, etc. ? C'est peut-être prononcer de bien grands mots que de parler ainsi d'un droit international français, d'un droit international anglais, d'un droit international allemand. Il s'agit ici en réalité plutôt de règles qui dans chaque pays régissent des situations spéciales à ce pays et de solutions particulières qui sont données par les divers Etats à certaines situations cependant identiques. L'établissement de ces règles et de ces solutions peut-il être un obstacle à l'unité du droit des gens ? Je ne le crois pas. C'est en faisant apparaître dans tout leur jour les divergences de vues qui existent forcément entre les pays, bien plus qu'en les ignorant ou en les dissimulant, qu'on parviendra à réaliser véritablement cette unité (1). Un problème est d'autant plus aisé à résoudre qu'il est mieux posé. La détermination précise des idées particulières à chaque Etat facilitera leur comparaison et permettra d'en apprécier nettement la valeur respective. Alors, sentant davantage les inconvénients pratiques de la contrariété des doctrines, on sera plus porté à user de conciliation et de courtoisie ; et, par une série de concessions et de transactions, on découvrira le terme moyen entre des oppositions à première vue irréductibles, on arrivera à poser des principes qui seront communs à tout un continent. Des conceptions spéciales à chaque Etat de l'Europe sortira ainsi une conception proprement européenne. Ce sera la première étape vers la création d'un droit des gens réellement universel. Ce que nos sociétés feront en Europe, des sociétés semblables le feront également en Amérique et peu à peu, à mesure que la civilisation gagnera ces parties du monde, en Asie et en Afrique. Dans ces continents les divers pays ont aussi leurs aspirations et leurs doctrines particulières ; mais ici encore, avec du temps et de l'habileté, après qu'elles auront été mises en relief, les divergences de vues disparaîtront pour faire place à des règles uniformes. A côté de ce que, pour simplifier, nous appellerons le droit international européen, seront en conséquence formulés un droit international américain, un droit international asiatique, un droit international africain... Il ne restera plus après cela qu'un dernier progrès à réaliser. Lorsque les règles propres à chaque continent auront été précisées, il faudra les concilier afin qu'elles ne forment plus désormais qu'un seul droit. La création de ce droit universel est-elle une œuvre chimérique ? On s'est déjà mis à la besogne pour la rendre effective. Les fondements en ont été jetés par les Conférences de la Paix, dont la deuxième a réuni à la Haye la presque

---

(1) M. Kaeckenbeeck, dans un intéressant article intitulé : *Divergences between british and other wiews on international law*, et publié par la Société Grotins, t. IV, p. 213, a indiqué les principales questions de droit international, qui sont diversement tranchées par la France, l'Allemagne, l'Angleterre et les Etats-Unis.

totalité des Etats de l'univers. Mais le travail de ces conférences sera singulièrement facilité le jour où elles auront comme bases de leurs discussions, grâce aux sociétés fondées sur le modèle de la nôtre, les droits particuliers à chaque continent que celles-ci auront formulés. C'est à dresser le droit des divers continents en établissant d'abord dans chacun d'eux le droit spécial aux différentes nations, que les sociétés nationales doivent s'appliquer ; elles seront ainsi les premiers ouvriers du droit international universel que promulgueront les Conférences mondiales des Etats ».

153 — En 1914, on l'a dit déjà (n° 61²), on a décidé la création à la Haye d'une *Académie de droit international* où les internationalistes des divers pays viendront chaque année faire une série de conférences. La guerre de 1914-1919 a empêché l'institution d'entrer en fonctions.

Rappelons aussi que dès 1912, M. Paul Fauchille, de concert avec M. Alvarez, avait émis l'idée d'établir à Paris une Ecole spéciale pour l'étude approfondie du droit international, qui, réunissant des professeurs de différentes nationalités et groupant autour de ses chaires des élèves de toutes les parties du monde, notamment d'Amérique et d'Asie, répandrait dans tous les milieux la connaissance du droit des gens appliqué par chaque Etat et ainsi aiderait à son uniformité. Cette idée, on le sait (n° 61²), s'est réalisée en 1921 avec le concours de M. de Lapradelle, sous le patronage de l'Union juridique internationale, de l'Université de Paris et de l'Académie des sciences morales et politiques : l'Ecole projetée est devenue l'*Institut des hautes études internationales* (1).

§ 3. — Tribunal international (2)

153³⁴. — L'établissement d'un tribunal international constitue-

---

(1) V. la brochure publiée en 1921 sur l'*Inauguration de l'Institut des hautes études internationales, 19 avril 1921.*

(2) V. Baldwin, *The new Era of international Courts*, 1910. — Barbaut, *Du tribunal international*, 1872. — Beichmann, *L'établissement d'un tribunal international permanent*, 1917. — Brunard, *Une cour de cassation internationale*, 1873. — Clarke, *A permanent tribunal of international arbitration*, A. J., 1907, p. 342. — Darby, *International Tribunals*, 1904. — Eickhoff, *Die internationale Schiedsgerichtsbewegung*, 1910. — Ferrer, *L'ère nouvelle; nécessité d'un code international et d'un tribunal arbitral des nations*, 1863. — Gobat, *Projet d'organisation d'une cour permanente internationale d'arbitrage*, 1895. — Hodgson Pratt, *Etablissement de tribunaux d'arbitrage*, 1892. — Hornby, *Constitution d'un tribunal international*, 1893, — Houzeau de Lehaie, *Convention pour l'établissement d'une juridiction internationale*, 1895. — Kamarowsky, *Le tribunal international*, trad. Westmann, 1887. — Larroque, *De la création d'un code de droit international et de l'institution d'un haut tribunal*, 1875. — Lepert, *Projet d'organisation de la justice internationale*, 1907. — Loewenthal, *Obligatorische Friedensjustiz, nicht Schiedsgericht*, 1897; *Geschichte der Friedensbewegung*,

t-il une conception réalisable en pratique, de nature à aider au développement du droit international ? — Animés du louable désir d'éliminer la guerre de l'humanité, bien des philosophes, des publicistes, même des juristes ont pensé que la paix serait sûrement acquise, si tous les Etats civilisés s'entendaient pour constituer un tribunal permanent, assurant le respect et la sanction des règles du droit des gens.

153[35]. — Parmi ces auteurs, les uns veulent une juridiction permanente, mais seulement pour certaines matières spéciales et déterminées (Bulmerincq, Holtzendorff, Travers-Twiss, Moynier) ; — d'autres souhaitent l'établissement d'un tribunal international général, mais dont les sentences n'auraient qu'une valeur morale (Bentham, de Laveleye) ; — d'autres demandent un tribunal dont les décisions soient suivies d'une sanction efficace.

153[36]. — Le comte Kamarowsky, professeur à Moscou, animé d'un réel amour de l'humanité, d'un ardent désir de la paix, avec une conviction qu'on respecte si on ne la partage pas, a écrit un très remarquable ouvrage en faveur de l'établissement d'un tribunal international (*Le tribunal international,* 1887). — Mais les conclusions en sont insuffisantes. L'auteur s'arrête devant le point, le plus délicat il est vrai, le plus difficile, l'organisation du pouvoir sanctionnateur chargé d'appliquer les mesures coercitives. — L'édifice n'est pas achevé.

153[37]. — Pasquale Fiore traite de chimère, ne pouvant pas se réaliser dans la pratique, tout projet de tribunal international. Pour rendre son établissement possible, l'humanité devrait tout d'abord être organisée sous la forme d'un Etat universel ou d'une confédération d'Etats : organisation aussi chimérique que les rêves de Thomas Morus. — Le droit international devrait être codifié : conception irréalisable (1).

1907. — Mougins de Roquefort, *De la solution juridique des conflits internationaux*, 1892. — Nys, *The necessity of a permanent tribunal*, 1910. — Poignand de Fontenioux, *De l'évolution de l'idée de tribunal permanent d'arbitrage à travers les âges et de son avenir*, 1904. — Scialoja, *Per l'istituzione di tribunali internazionale*, R. I., 1909, p. 3. — Scott, *The proposed Court of arbitral justice*, A. J., 1908 p. 772 ; *Judicial proceedings as a substitute fo war or international self-redress*, 1910; *The evolution of a permanent international judiciary*, A. J., 1912, p. 316; *Une cour de justice internationale*, 1918. — Vavasseur, *L'organisation d'une juridiction arbitrale internationale*, 1907. — Wehberg, *Das Problem eines internationalen Staatengerichtshofes*, 1912 et trad. anglaise, *The problem of an international court of justice*, 1918. — V. aussi *Proceedings of the American Society of international law*, t. I, et s. — *Proceedings of the national Arbitration and Peace Congress*, 1907. — *Proceedings of the second national Peace Congress*, 1909. — *Report of the annual Meeting of the Lake Mohonk Conference on international Arbitration*, 1907, p. 40; 1910, pp. 78, 85, 94, 95.— R. D. I. P., 1895, p. 334; 1896, p. 59; 1898, pp. 36, 39; 1899, p. 46.

(1) Pasquale Fiore, *Le droit international codifié*, Introduction, ch. III, n[os] 82 et s. — Comp. la nouvelle édition de cet ouvrage en 1911, p. 62, n° 20.

153[38]. — Comment procéderait-on contre l'Etat qui refuserait de se soumettre à la sentence du tribunal ? — Son refus ne pourrait-il pas être justifié, ou, au contraire, absolument et purement arbitraire ? — La guerre, que l'établissement du tribunal international avait pour but d'écarter, n'apparaît-elle pas aussitôt ? — Ce sont les principales objections que font à l'institution d'un pareil tribunal ceux qui s'y montrent contraires.

153[39]. — F. de Martens pense que les projets d'établissement d'un tribunal international ont encore moins de chances de succès que ceux de la paix perpétuelle. « S'il doit exister un tribunal international, il n'y a aucune raison d'écarter l'idée d'un Congrès comme institution législative permanente... Il est douteux que la création d'une armée internationale, chargée d'appuyer l'exécution des arrêts du tribunal, soit *possible* » (1).

153[40]. — La Conférence de la Paix réunie à la Haye en 1899 a créé une Cour permanente d'arbitrage ; mais cette Cour n'a de permanente que le nom (n[os] 955[6] et s.). — Celle de 1907 a maintenu l'existence de la Cour d'arbitrage de 1899 ; elle a de plus établi une Cour internationale des prises ; elle a enfin rédigé le projet d'une Cour de justice arbitrale et émis un vœu en faveur de son adoption (n[os] 955[7], 955[21] et s., 1440[1]).

153[41]. — L'idée d'arbitrage international s'est largement développée dans la pratique depuis le début du XX[e] siècle. Presque tous les Etats ont conclu des traités soumettant à l'arbitrage leurs différends qui ne touchent pas à leurs intérêts vitaux, à leur indépendance ou à leur honneur. Quelques-uns, mais d'importance secondaire, ont même décidé de déférer à l'arbitrage tous leurs litiges de quelque nature qu'ils soient (n[os] 967 et s., 968 et s.). De la sorte, les chances de guerre diminuent. — Des progrès nouveaux ont encore été réalisés. Le 4 août 1911, notamment, trois grandes puissances, la France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis d'Amérique ont passé des conventions augmentant le nombre des contestations pour la solution desquelles l'arbitrage serait possible. D'autre part, la Grande-Bretagne, dans le traité d'alliance qu'elle a signé le 13 juillet 1911 avec le Japon (R. D. I. P., t. XVIII, Documents, p. 15), en remplacement de celui du 12 août 1905 (n° 876), a inséré une clause particulière qui en restreint les effets en cas de convention d'arbitrage : « Si l'une des deux Hautes Parties contractantes, déclare l'article 4, concluait une convention d'arbitrage général avec une troisième puissance, il est entendu que rien dans le présent traité d'alliance n'obligerait la puissance ayant conclu cette convention à entrer en guerre contre la puissance avec laquelle elle

---

(1) F. de Martens, *Traité*, t. I, § 51, p. 296. — Funck-Brentano et Sorel, *Précis*, pp. 436 et s., 440 et 441. — V. Schrœder, *Der Völkergerichtshof*, 1901.

aurait une convention d'arbitrage de cette nature ». On voit les conséquences bienfaisantes que l'arbitrage peut avoir pour la limitation et la suppression de la guerre.

153[42]. — Le projet de constitution d'une Société des Nations que le président des Etats-Unis, M. Wilson, a fait admettre en 1919 par la conférence interalliée de la paix (n° 153[63]), prévoit le recours à l'arbitrage en cas de différends entre les membres de la Société des nations ou entre ces membres et des Etats ne faisant pas partie de la Société. Il envisage également l'organisation d'un véritable pouvoir judiciaire, d'une « Cour permanente de justice internationale » : cette Cour a reçu son statut le 13 décembre 1920 de l'Assemblée de la Société des Nations (n[os] 970[17] et s.).

§ 4. — Organisation de la communauté internationale (1)

153[43]. — Comme il n'existe aucun système de moyens légaux, propres à assurer le respect du droit international, à en réprimer les violations et à rétablir l'ordre par la solution équitable des conflits nés entre les Etats, plusieurs esprits ont, à diverses reprises, songé à une organisation particulière des divers Etats.

153[44]. — Henri IV, selon le récit de son grand ministre Sully, a prétendu, en 1603, prévenir les guerres internationales, en fondant la Grande *République Chrétienne* des nations européennes.

---

(1) En dehors des ouvrages cités dans le cours du chapitre, V. spécialement Ter Meulen, *Der Gedanke der internationalen Organisation in seines Entwicklung, 1300-1800*, 1917 (bibliographie développée). — V. encore Léon Bourgeois, *Pour la Société des Nations*, 1910. — Brandt, *Les Etats confédérés d'Europe*, R. D. I., 2[e] série, t. V, p. 154. — Brown, *International Realities*, 1917. — Cabouat, *La Société des Nations, d'après M. Léon Bourgeois*, 1910. — Cosmos, *Les bases d'une paix durable*, 1917. — Duplessix, *L'organisation internationale*, 1909. — Erich, *Probleme der internationalen Organisation*, 1914. — Lange, *Histoire de l'internationalisme*, 1919. — Nippold, *Die Gestaltung des Völkerrechts nach dem Weltkrieg*, 1917. — Novicow, *La Fédéraiton de l'Empire*, 1901. — Redslob, *Das problem des Völkerrechts*, 1917. — Schucking, *Die organisation der Welt*, 1908 et *L'Organisation internationale*, R. D. I. P., t. XV, p. 5. — Tcheou-Wei, *Essai sur l'organisation juridique de la Société internationale*, 1917. — Veist Valentin, *Geschichte des Völkerbundgedankens, in Deutschland*, 1920. — Woolf, *Un gouvernement international*, trad. Suret, 1916. — X. *War obviated by an international police; a series of essays written in various countries*, 1915. — Comp. Dumas, *Les sanctions de l'arbitrgae international*, 1905; *Les sanctions du droit international d'après les conventions de La Haye de 1899 et de 1907*, R. D .I. P., t. XV, p. 557; A. J. 1911, p. 934. — Kamarowsky, *Absence de sanction*, Messager juridique de Moscou, 1892, p. 75. — Peaslec, *The sanction of international law*, A. J., 1916, p. 328. — Root, *The sanction of international law*, A. J., 1908, p. 451. — V. *Catalogue de la Bibliothèque de l'Institut Nobel norvégien* (littérature pacifiste), 1912. — Comp. Fiore, R. D. I., t. XXX, p. 5; Kebedgy, R. D. I., t. XXIX, p. 113; Le Fur, R. D. I. P., t. XVI, pp. 449 et 455.

Elle devait être composée de 15 Etats, dont les frontières auraient été sensiblement modifiées. — Toutes les affaires de la République devaient être dirigées par un *Conseil Général,* composé de soixante plénipotentiaires. — En outre, six conseils spéciaux, composés de représentants d'un certain nombre d'Etats voisins, devaient examiner les affaires particulières de ces Etats. — On a discuté le point de savoir si Sully n'avait pas attribué à son roi son propre plan : mais l'accord est général pour le juger arbitraire et chimérique (1). — Henri IV, en tout cas, avait eu, dans cette voie, des prédécesseurs et il eut des successeurs.

Au XIV[e] siècle Pierre Dubois (1305) et au XVII[e] Emeric Crucé (*Le Nouveau Cynée,* 1623) ont élaboré des projets analogues. Leibnitz proposa de même l'idée d'un empire universel de la chrétienté, ayant à sa tête le Pape et l'Empereur, et comprenant un Sénat d'arbitres (2). Il faut aussi signaler les conceptions de Marini (1461), de Podebrad (1462) (3), d'Erasme (1514), du pape Léon X,de François de la Noue, de Grotius (1625), de Puffendorf (1671), de Rachel, de William Penn (1693), de Bellers (4).

153[45]. — En 1713, l'abbé de Saint-Pierre présenta au congrès d'Utrecht son *Projet de paix perpétuelle,* 3 vol. in-4°. Il publia ensuite un *abrégé* en 1729, contenant un développement complet de son plan, basé sur l'état de possession arrêté par les traités d'Utrecht. Une ligue ou confédération composée de dix-neuf puissances, y compris la Russie ; une diète générale faisant office d'organe législatif et judiciaire de la confédération ; les droits réciproques des Etats déterminés par une constitution commune : tels sont les principaux traits de ce plan. — Le cardinal Fleury, auquel l'abbé de Saint-Pierre communiqua son projet, lui répondit : Vous avez oublié un article essentiel, celui d'envoyer des missionnaires pour toucher les cœurs des princes et les persuader d'entrer dans vos vues (5).

---

(1) *The Great Design of Henry IV,* éd. par Edwin D. Mead, 1909. — V. pour plus de détails: d'Agincourt, *Exposé des projets de paix perpétuelle de l'abbé de Saint-Pierre (et de Henri IV), de J. Bentham et de Kant,* 1905. — Sully, *Economies royales,* t. VII et VIII. — Sismondi, *Histoire des Français,* t. XXII, p. 148. — Wolowsky, *Le grand dessein de Henri IV,* 1860. — Comp. Laurent, *Histoire du droit des gens,* t. X, pp. 248 et s. ; pp. 287 et s. — Wheaton, *Histoire des progrès, etc.,* t. I, pp. 317 et s.

(2) V. Kifl, *Der Friedensplan von Leibnitz,* 1904. — Vesnitch, *Deux précurseurs français du Pacifisme et de l'arbitrage international: P. Dubois et E. Crucé,* 1911. — V. Dreyfus, *L'arbitrage international,* 1892, pp. 45 et s.

(3) V. Schwitzky, *Der europaische Fürstenbund Georgs von Podebrad,* 1907.

(4) V. sur ces diverses conceptions, Ter Meulen, *Der Gedanke der internationalen Organisation in seiner Entœicklnug, 1300-1800,* 1917, pp. 101 et s.

(5) V. d'Agincourt, *op. cit.* — Goumy, *Etude sur la vie et les écrits de l'abbé de Saint-Pierre,* 1859. — De Molinari, *L'abbé de Saint-Pierre, sa*

153[46]. — D'autres systèmes pour instituer la paix entre les nations apparurent encore au milieu du XVIII[e] siècle : ils émanaient du cardinal Alberoni (1735), d'un anonyme en 1745, de Loen (1747), de Toze (1752), de Saintard (1756), de Goudar (1757), de Palthen (1758) (1). — En 1761, les idées de l'abbé de Saint-Pierre furent développées par Jean-Jacques-Rousseau et, dans les années suivantes, par d'autres écrivains : La Harpe et Gaillard (1766), Lelienfeld (1767), Gottlob Günther (1787). On trouve enfin en 1782 un projet anonyme de « Sainte Alliance » et en 1787 un « projet de paix » également anonyme (2). — Jérémie Bentham a écrit en 1789 un projet de paix perpétuelle, dont Wheaton donne l'analyse (3). — Vinrent ensuite les plans d'organisation mondiale ou de paix perpétuelle de Schindler (1788), de Palier de Saint-Germain (1788), de Condorcet (1790), de Schlettwein (1791), d'Anacharsis Clootz (1793) (4). — Kant (1724-1804), dans un projet publié en 1795, a adopté l'idée d'une fédération des Etats européens (5).

153[47]. — Au XIX[e] siècle, de nombreux projets furent également présentés pour essayer d'assurer la paix du monde. Citons-en quelques-uns.

Ce sont d'abord en 1802 et en 1809 les projets de Zacharie et de Jean Paul.

En dehors de l'Europe, en 1815 et en 1818, en 1819 et en 1824, le chilien O'Higgins et Bolivar, le libérateur de l'Amérique du Sud, proposèrent la constitution d'une union des nations libres dont les relations extérieures seraient fixées par un ensemble de lois communes et dont la force viendrait en aide à celles d'entre elles ayant à faire face à un ennemi extérieur (6). Le traité qui sortit le 15 juil-

---

vie, ses œuvres, 1857. — Nys, *La paix perpétuelle de l'abbé de Saint-Pierre*, 1890. — Siégler-Pascal, *Les projets de l'abbé de Saint-Pierre*, 1900. — Ter Meulen, *op. cit.*, pp. 180 et s.

(1) V. Evans Darby, *Cardinal Alberoni's proposed european alliance for the subjugation and settlement of the turkish Empire, 1735*, Société Grotius, t. V, p. 71. — Vesnitch, *Il progetto del cardinale Alberoni per la divisione dell' impero turco e per l'arbitrato internazionale*, R. D. I., 2[e] série, t. II, p. 3. — Comp. Ter Meulen, *op. cit.*, pp. 222 et s.

(2) Lassudrie-Duchêne, *Jean-Jacques Rousseau et le droit des gens*, 1906. — Ter Meulen, *op. cit.*, pp. 259 et s.

(3) Wheaton, *Histoire des progrès, etc.*, t. I, pp. 393 et s. — V. d'Agincourt, *op. cit.* — Briout, *L'idée de paix perpétuelle de Jérémie Bentham*, 1905. — Ter Meulen, *op. cit.*, p. 288.

(4) V. Ter Meulen, *op. cit.*, pp. 297 et s.

(5) Kant, *Ueber den ewigen Frieden*, 1784; *Zum ewigen Frieden*, 1795. — V. d'Agincourt, *op. cit.* — Hasties, *Kant' Principles of Politics including his essay of Perpetual Peace.* — Ter Meulen, *op. cit.*, pp. 314 et s. — Verlander, *Kant und der Gedanke des Völkerbundes*, 1919. — V. aussi Declareuil, *Kant, le droit public et la Société des Nations*, R. D. I. P., t. XXV, p. 113.

(6) V. F.-J. Urrutia, *La evolucion del principio de arbitrage en America, la Societad de Naciones*, 1920, p. 257. — V. aussi Alvarez, *Le droit inter-*

let 1826 du Congrès de Panama prévoit, dans ses articles 11 à 21, l'existence d'une assemblée générale des ministres des diverses nations destinée à exercer l'autorité suprême dans une société des nations (1).

En 1842, un médecin de Paris, P.-R. Marchand, proposa la formation d'une fédération entre la Russie, l'Angleterre, l'Autriche, la France et la Prusse, sous l'autorité d'un Congrès qui aurait des attributions législatives et exécutives et spécialement le pouvoir de déclarer la guerre, de lever et d'entretenir des armées, de créer et d'entretenir une force maritime ; le pouvoir maritime de fait serait laissé à l'Angleterre et toutes les nationalités seraient rétablies au moyen d'un remaniement de l'Europe et de larges indemnités pécuniaires (2).

En 1874, la Ligue de la paix et de la liberté demanda la constitution des Etats-Unis d'Europe sous la forme d'une confédération de trois Etats au moins offrant une force de résistance suffisante et qui resterait ouverte à l'adhésion des autres Etats (3).

Lorimer, le remarquable professeur de l'université d'Edimbourg, a présenté deux projets : l'un en 1871, l'autre en 1877. Un congrès général, composé d'une Chambre des Députés et d'un Sénat, examinerait et trancherait les questions internationales. Le nombre des voix appartenant à chaque Etat serait déterminé d'après sa population, l'importance de ses revenus et le chiffre de ses importations ou exportations. Le congrès, comme le tribunal international, auquel il renverrait les affaires susceptibles des formes judiciaires, siégeraient à Constantinople. Le congrès disposerait d'une armée internationale, formée au moyen des contingents des divers Etats (4).

Bluntschli a aussi proposé un projet de fédération européenne, avec Conseil fédéral, chambre des représentants et tribunal international (5). — M. Duplessix a préconisé la formation d'une Union des Etats civilisés dont il indique en détail l'organisation. — De même M. Internoscia (6).

---

national américain 1910, pp. 45 et s. — Dupuis, *Les rapports des grandes puissances avec les autres Etats*, 1921, p. 390.

(1) F.-J. Urrutia, *op. cit.*, p. 262.

(2) Marchand, *Nouveau projet de traité de paix perpétuelle*, 1842. — V. Tchéou-Wei, *Essai sur l'organisation juridique de la société internationale*, 1917, p. 21.

(3) Tchéou-Wei, *op .cit.*, p. 22.

(4) Lorimer, *Le problème final du droit international*, R. D. I., t. IX, pp. 161 et s. — *Principes de droit international*, liv. V, pp. 281 et s.

(5) *L'Union des Etats européens*, dans le Gegenwart de Berlin, t. XIII, 1878. — Brandt, *Les Etats confédérés d'Europe*, R. D. I., t. V, 2e série, p. 154.

(6) Duplessix, *La loi des nations*, pp. 31-54 et *L'organisation internationale*, 1909. — Internoscia, *Nouveau code de droit international*, 1910. — Comp. Leroy, *La société des nations*, Rev. de der. int. y pol. ext., 1907, p. 197 et 1908, p. 1.

153ᵃ. — Pasquale Fiore repousse l'idée d'un Etat universel ou d'une Confédération d'Etats. Une pareille organisation de l'humanité lui paraît être une chimère. Mais il ne désespère pas de voir appliquer un système rationnel d'organisation de la société des Etats, système qui rendrait la guerre aussi rare et aussi difficile que possible. Il pense que l'emploi de moyens coercitifs est indispensable dans toute organisation juridique, dans celle de la Société internationale, comme dans toute autre. On doit seulement chercher à ces moyens une base juridique. Ce qui doit être rejeté, c'est l'arbitraire qui préside actuellement à l'emploi de la force.

La solution du problème ne lui paraît ni irréalisable, ni difficile. — En voici les principaux éléments :

a) De grands Congrès internationaux seraient chargés de formuler et de proclamer le droit international commun des Etats civilisés. — Si un Etat isolé méconnaissait les décisions d'un Congrès, le recours à la force pour rétablir l'ordre serait, non seulement un droit, mais un devoir. Mais la guerre devrait être considérée comme un procédé légal (En sera-ce moins la guerre ?)

b) Des conférences, où figureraient *seules* les grandes puissances, joueraient le rôle de *médiatrices,* pour amener la solution des questions particulières divisant plusieurs Etats.

c) Des tribunaux arbitraux auraient le mandat de *trancher,* de *juger* les litiges d'intérêt particulier, nés entre deux ou plusieurs Etats.

d) Les moyens *coercitifs,* destinés à permettre la mise à exécution des résolutions des congrès ou des tribunaux arbitraux, seraient : 1° les représailles *négatives ;* 2° les représailles *positives ;* 3° la *guerre,* préalablement reconnue nécessaire et autorisée par un Congrès. — Les Etats associés mettraient à la disposition du Congrès une quantité de troupes, déterminée pour chacun en proportion de l'étendue de son territoire et du chiffre de sa population.

Le savant auteur italien admet en outre que le développement donné *sans raison plausible* par un gouvernement à ses forces militaires, la construction de fortifications, de voies stratégiques, une incessante préparation à la guerre seraient de justes motifs d'alarme pour les autres Etats. Le Congrès pourrait prendre les mesures nécessaires, c'est-à-dire la guerre. « J'accepte, dit Fiore, la possibilité de l'emploi de la force armée, sous cette condition principale et immuable que la guerre aura été préalablement reconnue nécessaire et autorisée par un Congrès (n° 89) » (1).

---

(1) Pasquale Fiore, *Le droit international codifié,* Introduction, ch. III, nᵒˢ 71 et s. — V. encore un article de Pasquale Fiore intitulé : *De la sanction juridique du droit international,* publié dans la R. D. I., t. XXX, p. 5; et du même, *Il diritto internazionale codificato e la sua sanzione giu-*

153[49]. — Quelle porte ouverte à l'intervention dans les affaires intérieures d'un Etat, aux ingérences provocatrices ! — Quelles tentations offertes aux grandes puissances de subordonner les petits Etats ! — Les passions politiques, les ambitions insatiables se donneraient ample carrière sous l'apparente urbanité des formes diplomatiques. — Que celui qui en doute consulte l'histoire. — Celle de la *Confédération germanique* n'a-t-elle donc rien d'instructif ? — La façon dont les petits Etats ont été traités, soit à Vienne en 1815, soit à Berlin en 1878, même à Paris en 1919, ne fait-elle pas présumer ce que seraient les Congrès organisés sur le plan du professeur italien ?

153[50]. — De Holtzendorff pensait que « la création d'une fédération entre certains Etats, parvenus à un haut degré de civilisation, serait chose possible... Elle ne détruirait pas le principe aujourd'hui reconnu de l'autonomie des Etats, elle se bornerait à le restreindre dans certaines limites. La réalisation d'une entreprise de ce genre ne se heurterait qu'à des obstacles de fait, non à des objections de principe » (1).

153[51]. — Les auteurs et les publicistes, qui admettent la possibilité d'une fédération entre les Etats, sont très nombreux. — Ils traduisent leurs conceptions et leurs systèmes par l'expression : *Etats-Unis d'Europe.* — Ils invoquent l'exemple des Etats-Unis de l'Amérique du Nord et celui de la Suisse, chez lesquels un pouvoir supérieur préside à la gestion des intérêts communs, un tribunal suprême juge non seulement les conflits des citoyens, mais encore ceux des divers Etats ou cantons, chacun d'eux ayant sa législation et sa juridiction spéciales (2).

153[52]. — L'influence magique des mots *Etats-Unis d'Europe* dissimule l'erreur grave qui préside à de pareilles conceptions. — Aux Etats-Unis d'Amérique comme en Suisse, il n'y a qu'un Etat fédéral, unique, et non plusieurs Etats, au sens propre du mot (n[os] 171 et 172). — Les divisions territoriales, appelées *Etats* ou *cantons,* sont, sinon en tout semblables, du moins analogues aux anciennes *provinces* de France, mais ne sont pas des Etats, au sens technique du terme en droit international. — La Suisse, quoique composée de trois races différentes, ne forme qu'une nation, qu'un peuple. — De même, aux Etats-Unis, dans le groupe primitif d'Anglo-Saxons viennent se fondre et se mêler chaque jour les immigrants d'Irlande, d'Allemagne ou d'Italie, comme s'y sont déjà confondus et mêlés les Français de la Louisiane et les Espagnols de la Floride.

---

ridica, 3[e] édit., 1900, nouv. édit. fr., 1911. — Comp. le système préconisé par Fiore dans sa nouvelle édition de 1911 de son *Droit international codifié,* pp. 62 et s., n[os] 20 et s.

(1) De Holtzendorff, *Introduction,* § 10, p. 36.

(2) V. Novicow, *La Fédération de l'Europe,* 1901. — Brown Scott, *The United States of America: a study in international organization,* 1920.

— Avec sa division en Etats et territoires, c'est un seul et même peuple, animé d'un même esprit, des mêmes aspirations, des mêmes convoitises, formant un tout homogène, ayant une même âme. — En est-il ainsi de l'Europe, avec ses nations diverses, ayant chacune ses aspirations, désirs, âmes, différents et opposés ? — L'Allemand et l'Espagnol sont-ils entre eux comme sont entre eux le Californien et le citoyen de Boston ?

153[53]. — Du reste, la Suisse ne nous donne-t-elle pas l'exemple d'une évolution pleine d'enseignements et de nature à faire rejeter le système des Etats-Unis d'Europe ?

Confédération d'Etats ou de cantons à l'origine, elle devient un Etat fédéral, où se manifeste la tendance de plus en plus accentuée d'une absorption des pouvoirs locaux des cantons par l'autorité centrale du conseil fédéral. — Si un petit Etat tend ainsi à perdre son caractère composite pour adopter la forme unitaire, si la Confédération germanique, après des luttes intestines, sans cesse renouvelées, est venue se transformer en un Empire d'Allemagne placé sous la dure hégémonie de la Prusse, si la tentative du Congrès de Vienne pour établir la paix perpétuelle entre les Allemands a eu pour résultat final le sabre des Hohenzollern (1), à quoi aboutirait, par un développement analogue, une vaste confédération, qui soumettrait toutes les nations à la domination d'un pouvoir central ? Il est aisé de le prévoir. — Obéissant à la loi fatale de tous les organismes, ce pouvoir central viserait sans cesse l'accroissement de sa puissance, la subordination de plus en plus accentuée des Etats confédérés, pour aboutir finalement à la monarchie universelle. — Que de révoltes, de déchirements, de luttes et de guerres engendreraient les soi-disant pacifiques Etats-Unis d'Europe !

153[54]. — Aussi F. de Martens remarque-t-il qu'au fond de tous les projets d'organisation de la communauté internationale en *un Etat*, sous la forme d'une monarchie ou d'une république universelle, on trouve des hypothèses, *dont la réalisation est aussi peu possible que souhaitable*. Elles présupposent toutes *un changement complet de la carte de l'Europe* ou *la soumission de pays indépendants à une puissance commune supérieure* (2).

« La paix perpétuelle implique la destruction de toutes les traditions nationales et la conversion complète des peuples à un dogme politique nouveau. Ces résultats ne peuvent être atteints que par des guerres implacables, comme l'ont toujours été les guerres nationales et les guerres de religion » (3).

153[55] — Tous ces systèmes, tous ces projets de Confédération sont,

---

(1) Funck-Brentano et Sorel, *Précis*, Conclusion, pp. 445 à 447.
(2) F. de Martens, *Traité de droit international*, t. I, ch. I, n° 51.
(3) Funck-Brentano et Sorel, *Précis*, Conclusion, p. 442.

semble-t-il, infectés d'un vice commun et fondamental. Ils engendrent tous, comme conséquence forcée, la subordination des petits Etats aux grandes puissances, la diminution, sinon la perte de leur indépendance politique, un des attributs essentiels de la souveraineté. Ils leur font payer la paix du prix de leur liberté.

153[56]. — Aussi bien aucun d'eux n'a trouvé dans les faits sa réalisation. En quelque pays qu'elles aient été imaginées, les diverses conceptions présentées par les hommes d'Etat, les publicistes, les jurisconsultes sont demeurées toujours à l'état de pure théorie. Ce n'est pas à dire cependant que les Etats n'aient pas cru devoir en fait adopter certaines règles comme bases de leur conduite dans leurs relations respectives, afin de se garantir l'existence d'une paix sûre et sincère.

En pratique, jusqu'à nos jours, l'organisation internationale a revêtu, suivant les continents, deux formes différentes. En Europe, elle s'est confondue avec l'idée d'*Equilibre* et de *Concert des grandes puissances*. En Amérique, elle a donné lieu à ce qu'on a appelé le *Panaméricanisme*.

153[57]. — 1° *Organisation internationale européenne : Equilibre et Concert des grandes puissances*. — Ayant un long passé derrière elles, les nations de l'Europe étaient séparées les unes des autres par des rivalités historiques. Il était impossible de détruire ces rivalités. On ne pouvait, dès lors, songer qu'à en neutraliser les effets. C'est à cette fin que s'est affirmée l'idée d'un « équilibre européen ». Par équilibre européen on entend, en effet, non pas une distribution de pays, d'une égalité mathématique, d'après laquelle tous les Etats auraient la même étendue de territoire, le même chiffre de population et seraient tous également puissants, mais un système dans lequel, par une sage distribution et une prudente opposition de forces, aucun Etat ne se trouve en mesure, seul ou réuni à quelques autres, ni d'imposer sa volonté, ni d'opprimer l'indépendance d'un autre Etat. Ainsi, disait Gentz, « aucun Etat ne pourra menacer l'indépendance ou les droits essentiels d'un autre sans rencontrer une résistance efficace de l'un ou de l'autre côté et par conséquent sans danger pour lui-même » (1). L'équilibre, selon le mot de Talleyrand, est la garantie, le palladium « des droits de chacun et du repos de tous » (2). Or un pareil système, destiné à assurer par une combinaison de forces la paix internationale, peut se manifester de différentes façons. Il implique d'abord des compensations et des partages. Il suppose aussi et surtout la formation de groupements et la conclusion d'alliances entre

---

(1) F. von Gentz, *Fragmente aus der neuersten geschichte des politischen gleichgewichts in Europa*, 1806, t. IV, p. 39.

(2) Lettre à Metternich du 19 décembre 1814, Angeberg, *Le congrès de Vienne et les traités de 1815*, t. II, p. 540.

Etats. Mais ces compensations et ces partages, ces groupements et ces alliances ne sauraient avoir un caractère certain de fixité, car l'équilibre est par lui-même nécessairement instable : « entre Etats comme entre particuliers, la différence des ressources, des aptitudes et de l'emploi qui en est fait entraîne constamment, tantôt avec une rapidité qui surprend, tantôt avec une lenteur qui trompe, la modification des rapports de force et de puissance » (1). Le système de l'équilibre comporte enfin un corollaire inévitable : l'ingérence continuelle d'un Etat dans les affaires d'un autre, c'est-à-dire l'intervention ; il faut, effectivement, que chacun veille à ce qu'une perturbation trop grande ne se produise pas dans les relations existantes. Sous peine de verser dans l'anarchie, l'application du principe d'équilibre ne peut toutefois être laissée à l'initiative de chaque souveraineté indépendante. Pour remplir exactement son rôle, l'équilibre a besoin d'un organe qui en soit le gardien et le régulateur, d'une sorte de gouvernement international qui sauvegarde les intérêts généraux de l'Europe. Or seuls quelques grands Etats, animés d'un esprit de modération et de justice, sont susceptibles de constituer cet organe, ce gouvernement, car la force est nécessaire pour maintenir et tenir en échec les ambitieux et les perturbateurs et il n'y a que les grands Etats qui disposent de moyens d'exécution efficaces. L'idée de l'équilibre devait donc aboutir à l'établissement d'un « directoire » ou d'un « concert » des puissances les plus importantes du continent. C'est effectivement ce qui se produisit. La suprématie des grandes puissances a été au XIX^e^ siècle, avec le principe de l'équilibre, le pivot de l'organisation internationale de l'Europe. — Entrevue déjà à l'époque ancienne (n° 248), la théorie de l'équilibre fut régulièrement appliquée, à partir du XVII^e^ siècle, lorsque les Etats européens, ayant après la destruction de la féodalité établi leur souveraineté effective, commencèrent à entretenir entre eux des rapports plus intimes, plus fréquents, à se trouver tellement en contact que les changements opérés dans l'un ou l'agrandissement territorial d'un autre ont exercé une influence plus ou moins marquée sur la situation de tous. La paix de Westphalie de 1648 apparut comme la première expression de l'équilibre politique européen. Celui-ci s'affirma ensuite par les ligues d'Augsbourg (1686) et de la Haye (1673 et 1701) et par le traité d'Utrecht (1713) : durant cette période les Provinces-Unies s'allièrent tantôt avec la France, tantôt avec l'Angleterre, selon les craintes que leur inspirait l'agrandissement de l'une ou de l'autre de ces puissances. A la fin du XVIII^e^ siècle, les conquêtes de la Révolution française et, au début du siècle suivant, celles de Napoléon I^er^, amenèrent les coa-

---

(3) Dupuis, *Le principe d'équilibre et le concert européen*, 1909, p. 96.

litions contre la France qui aboutirent aux traités de Vienne. Ces traités s'inspirèrent aussi largement du principe de l'équilibre. Il en fut de même des traités de Paris du 30 mars 1856 et de Berlin du 13 juillet 1878. Le maintien de l'équilibre fournit encore au XIXe siècle le motif de quantités d'actions politiques, de fréquentes interventions, de nombreux changements territoriaux : cession de Nice et de la Savoie à la France ; occupation de Chypre par l'Angleterre, de la Bosnie et de l'Herzégovine par l'Autriche. Il a fait surgir en face de la Triple-Alliance l'amitié franco-russe et l'entente franco-anglaise. — Les conquêtes de Napoléon avaient courbé sous le joug ou menacé toutes les puissances dans leur reste d'indépendance. Après s'être étroitement coalisées contre l'Empereur, l'Autriche, l'Angleterre, la Prusse, la Russie sentirent la nécessité, pour garantir d'une manière plus solide le principe de l'équilibre, de créer une institution qui serait chargée de veiller au maintien de l'ordre établi. Dès lors, en 1814, elles s'érigèrent en « directoire européen », afin de conserver, par un concert permanent, la paix européenne. Mais cette union ne tarda pas à se transformer. Elle devint ce qu'on a appelé le « concert européen », c'est-à-dire un système par lequel les grandes puissances s'attribuent compétence pour juger des modifications que des événements nouveaux rendent nécessaires à la constitution de l'équilibre général et pour imposer leurs décisions aux puissances secondaires qui n'y ont pas collaboré. A cette fin, le concert européen a, à maintes reprises, dans les temps modernes, et parfois avec succès, fait sentir son action et usé de procédés divers : procédés juridiques ou procédés politiques (1).

153bis. — 2° *Organisation internationale américaine : Doctrine de Monroe et Panaméricanisme.* — En Amérique, on a, comme en Europe, cherché la paix dans l'organisation de la société internationale. Mais l'organisation conçue et réalisée dans le Nouveau Monde n'a pas été la même que dans l'Ancien. On peut ramener celle-ci à deux principes généraux, en lesquels se résume un double système, la « Doctrine de Monroe » et le « Panaméricanisme » : 1° L'Amérique forme un continent séparé, qui, indépendant de l'Europe, doit demeurer libre de suivre dans sa destinée la ligne la plus conforme à sa nature propre. 2° Elle constitue, non pas un assemblage chaotique d' « Etats rivaux, divisés en deux camps hostiles, demandant la garantie de leur sécurité à l'équilibre des forces respectives et à un concert de puissances, mais une union de républiques sœurs n'aspirant qu'à vivre en paix et à honorer la justice, ayant comme base une coopération des intérêts fondée sur l'éga-

(1) Sur l'équilibre politique et le concert européen, V. principalement Dupuis, *Le principe d'équilibre et le concert européen*, 1909. — V. aussi les ouvrages indiqués *supra*, n° 23, note 1, p. 15.

lité juridique de tous les Etats du continent. Ayant pendant longtemps souffert de la domination européenne dont finalement ils se sont par eux-mêmes affranchis, les Etats de l'Amérique devaient tendre, en effet, par réaction, à s'éloigner le plus possible de l'Europe. Exempts par leur date récente de toutes rivalités historiques, et ayant une origine commune dans le triomphe de la même cause de liberté, ils avaient entre eux des affinités qui devaient les porter à une étroite entente. — C'est le 2 décembre 1823, au lendemain de leur indépendance, que les Etats-Unis, dans un message du président Monroe, accepté par les Etats latins de l'Amérique, aux idées desquels il correspondait, proclamèrent trois règles, qui étaient contraires à celles dominant alors en Europe : *a*) les Etats du Nouveau Monde ont un droit acquis à leur indépendance ; *b*) le continent américain n'est pas susceptible de colonisation ; *c*) les Etats de l'Europe ne peuvent pas opprimer les Etats du Nouveau Monde, ni intervenir dans leurs affaires intérieures ou extérieures, ni contrôler d'une façon quelconque leur destinée. Et à ces règles s'en ajoutèrent bientôt deux autres dans le droit public américain : *a*) les pays de l'Europe ne doivent pas acquérir, à quelque titre que ce soit, une portion quelconque du territoire des pays de l'Amérique, même avec le consentement de ces pays ; aucune portion desdits territoires ne peut être placée sous le protectorat d'une puissance étrangère ; *b*) les Etats de l'Europe ne peuvent pas occuper, d'une façon plus ou moins permanente, même à la suite d'opérations de guerre, une partie, si minime soit-elle, du continent américain (1). — C'est, de même, dans les débuts de la période d'émancipation des colonies espagnoles que se fit jour le Panaméricanisme, c'est-à-dire l'idée de la communauté d'intérêts et de la convenance d'entente et d'union entre tous les Etats de l'Amérique. Bolivar en fournit un des premiers la formule et chercha à le faire consacrer dans un congrès à Panama en 1826. Mais les Etats-Unis, jaloux de leur liberté d'action ou d'inaction, s'y montrèrent d'abord rebelles. Ils finirent, après la guerre de Sécession, par y donner leur adhésion explicite. Et, à partir de ce moment, la politique panaméricaine s'accentua chez eux pour aboutir à une véritable organisation internationale devant garantir la paix entre toutes les républiques américaines, non pas par des alliances et des combinaisons d'équilibre, mais par le développement de leurs intérêts communs sur la base de la solidarité. En 1881, le secrétaire d'Etat des Etats-Unis Blaine invita tous les Etats indépendants de l'Amérique à une con-

---

(1) Sur la doctrine de Monroe, V. notamment Garner, *La politique étrangère américaine*, Revue des sciences politiques, t. XLIV, 1921, pp. 174 et s. — V. encore les ouvrages indiqués *infrà* en note sous les développements concernant la doctrine de Monroe.

férence qui devait se réunir à Washington pour créer une communauté d'intérêts économiques. C'était toutefois surtout contre l'Europe et au profit des Etats-Unis que l'idée lui en était venue. Les Etats latins de l'Amérique, s'en étant aperçus, témoignèrent alors de quelque méfiance, mais le gouvernement de Washington s'atatcha à calmer les craintes et à dissiper les préventions. Il y parvint sans trop de peine. La conférence qui n'avait pu se tenir à la date fixée s'assembla en 1889 à Washington, et de cette conférence sortit vraiment l'union internationale des Républiques américaines. — Formée d'abord dans le seul but de développer les relations commerciales, cette union a débordé promptement le cadre restreint qui lui avait été tracé : son activité s'est étendue dans le domaine de toutes les relations internationales, d'ordre économique, juridique et politique. Ses organes officiels sont de deux sortes. Elle a, d'abord, un organe éventuel et intermittent : les conférences panaméricaines, qui sont des réunions à intervalles irréguliers où les républiques du Nouveau Monde viennent chercher la solution de nombreuses questions qui leur sont communes ; des conférences de ce genre ont eu lieu, après celle de Washington, successivement à Mexico en 1901, à Rio-de-Janeiro en 1906, à Buenos-Aires en 1910. Elle a, d'autre part, un organe permanent : un bureau qui lui sert d'organe d'exécution et d'administration et dont le conseil directeur, constitué par tous les représentants diplomatiques, accrédités à Washington par les Etats américains, et par le secrétaire d'Etat des Etats-Unis, se réunit tous les mois ; ce bureau, connu aujourd'hui sous le nom d' « Union panaméricaine », intervient, sous la forme la plus discrète et la plus heureuse, pour prévenir ou résoudre entre les républiques les conflits d'ordre politique aussi bien que d'ordre économique, maintenant ainsi la bonne harmonie et facilitant les rapports de toute nature destinés à resserrer les liens existants sans porter la moindre atteinte à la souveraineté de chaque Etat. D'autres institutions officielles existent encore dans l'union des républiques américaines : des commissions panaméricaines au sein de chaque Etat, chargées de fournir à l'union les renseignements nécessaires à ses travaux, de lui présenter des projets, de solliciter l'approbation des résolutions des conférences ; une commission internationale de juristes, qui s'est réunie à Rio en 1912, pour préparer la codification du droit international public et du droit international privé ; des congrès financiers, qui se sont assemblés à Washington en 1915 et à Buenos-Aires en 1916, pour atteindre en matière de finances et de commerce une unité de vues et d'action capable de produire la régénération de la vie économique de l'Amérique. Ainsi, sous le nom de « Panaméricanisme », s'est établie, dans l'ordre politique, dans l'ordre économique, dans l'ordre juridique, une sorte de « concert américain » qui, comprenant tous les Etats d'Amérique, doit maintenir entre

eux l'union et la bonne harmonie. L'action de l'Union panaméricaine, et aussi du groupe de pays connu sous le nom A. B. C. (Argentine, Brésil, Chili), a contribué, notamment en 1914 et 1915, à la préparation des mesures qui ont aplani les conflits entre le Mexique et les Etats-Unis. Des institutions non officielles jouent également un rôle dans le développement du Panaméricanisme. A partir de 1908 ont commencé en effet à se réunir périodiquement des congrès scientifiques destinés à grouper dans une vaste fédération toutes les sociétés et institutions scientifiques du continent, de façon à créer une union intellectuelle panaméricaine, et en 1912, s'est fondé à Washington l'Institut américain de droit international qui, avec les Sociétés nationales appelées à seconder son action dans chacune des républiques américaines, doit s'attacher « à former et orienter l'opinion publique des Etats d'Amérique en devenant l'organe de la conscience juridique de leur continent » (1). — L'organisation internationale américaine, telle qu'elle a été ainsi constituée tout à la fois par la Doctrine de Monroe et par le Panaméricanisme mais qu'on a tendance aujourd'hui à désigner sous le seul nom de « Panaméricanisme » (2), présente en définitive les particularités suivantes : 1° Elle implique une séparation complète du Nouveau Monde et de l'Ancien : les puissances européennes ne doivent pas intervenir dans les affaires des Etats américains et les Etats américains ne doivent pas intervenir dans les affaires des puissances européennes. C'est là, dans l'organisation américaine, la part qui revient spécialement à la doctrine de Monroe. 2° Elle suppose chez tous les Etats de l'Amérique une même communauté d'idéals politiques. 3° Elle re pose sur l'idée que le droit doit être substitué à la force : c'est au droit et à des arrangements amiables, beaucoup plus qu'à la force, que les Etats américains doivent recourir pour trancher les différends qu'ils peuvent avoir ; ils sont éminemment hostiles au principe tout matériel de l'équilibre c'est-à-dire de la balance des forces. 4° Elle admet la règle de la non-intervention : chaque Etat américain, étant indépendant, ne doit subir ni l'intervention, ni le contrôle d'aucun autre ;

---

(1) Sur le Panaméricanisme, V. Alvarez, *La conferencia pan-americana de Buenos-Aires* (rapport officiel de la délégation du Chili à la quatrième conférence panaméricaine), 1911 ; *La codification du droit international*, 1912, pp. 42 et s. ; *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*, 1915, pp. 59 et s. ; *Le droit international de l'avenir*, 1916, pp. 9 et s. — Dupuis, *Les rapports des grandes puissances avec les autres Etats*, 1921, pp. 339 et s. — Fried, *Pan-Amerika*, 1910. — Lockey, *Pan-Americanism : its beginnings*, 1920. — Orzabal de la Quintana, *Le Panaméricanisme et son évolution récente*, Revue des sciences politiques, t. XXXVIII, 1917, p. 50. — Hans Webert, *Die panamerikanitche Bewegung*. — V. encore Brum, *Solidarité américaine* (conférence du président de la République de l'Uruguay, M. Baltazar Brum, à l'Université de Montévideo en 1920, Montévideo, 1921).

(2) V. Lockey, *op. cit.*, pp. 1-35.

c'est de bons offices et non d'une immixtion par voie d'autorité qu'il peut être en eux seulement question. 5° Elle est essentiellement fondée sur le principe de l'égalité des Etats : les Etats américains ne connaissent rien de semblable au concert européen des grandes puissances ; dans les conférences américaines, le vote de l'Etat le plus faible a autant de poids que celui de l'Etat le plus puissant. 6° Elle a comme base primordiale l'idée de coopération : les Etats de l'Amérique, formant un système politique séparé, une famille de nations distinctes et partageant les mêmes idéals politiques, doivent coopérer, dans un esprit de fraternelle amitié, pour le développement de leurs intérêts communs, dans l'ordre politique, économique ou intellectuel. M. Dupuis a parfaitement résumé dans les termes suivants l'organisation internationale de l'Amérique au XIX° siècle : « Le panaméricanisme, qui est la forme la plus avancée et la plus pratique de l'idée de l'internationalisme, implique que la souveraineté dans les rapports entre Etats, comme la liberté dans les rapports entre particuliers, est bornée par l'obligation de respecter les droits d'autrui et l'intérêt général ; il implique, à la charge des Etats d'Amérique, une obligation de coopération et d'aide mutuelle dont les conditions et la mesure doivent être librement discutées dans le respect de leur indépendance réciproque ; il n'a point d'organe de contrainte, il puise sa force dans l'esprit public des nations américaines » (1). — Un dernier principe caractéristique de l'organisation internationale de l'Amérique, et plus spécialement des Etats-Unis, est de ne contracter aucune alliance avec les nations des autres continents, de ne point participer aux accords politiques européens qui n'affectent pas directement les intérêts américains. Formulé dès le premier jour par les Pères de la République (Washington et Jefferson), ce principe a été constamment appliqué par les Etats-Unis au cours du XIX° siècle et dans les premières années du XX° : ils ont même pendant longtemps refusé d'assister aux conférences et congrès internationaux européens, et s'ils se sont fait représenter depuis 1884 à plusieurs de ces réunions (Berlin en 1884, Bruxelles en 1890, la Haye en 1899 et 1907, Algéciras en 1906), ils ont toujours pris soin de justifier ou d'expliquer leur présence, par des déclarations formelles ou par des réserves, en invoquant leurs intérêts particuliers ou en affirmant ne pas vouloir abandonner leur politique traditionnelle d'isolement ; c'est parce que leurs intérêts ont été lésés par les violations du droit des gens commises sur mer par les puissances centrales (pertes de vies américaines par les torpillages) que les Etats-Unis sont entrés dans la grande guerre

---

(1) Dupuis, *Les rapports des puissances avec les autres Etats*, 1921, pp. 409 et s.

soutenue contre ces puissances : ils y sont entrés d'ailleurs non pas comme alliés mais seulement comme « associés » (1).

153[56]. — *Tentatives pour l'établissement d'une nouvelle organisation internationale. — La Société des Nations.* — La guerre de 1914-1919, qui pendant plus de quatre ans bouleversa le monde, devait nécessairement donner naissance, pendant sa durée et sitôt après sa terminaison, à l'élaboration de nouveaux projets d'organisation de la communauté internationale. Le souhait d'une paix durable est le premier fruit d'une longue guerre. La plupart de ces projets furent l'œuvre de particuliers, de publicistes et de jurisconsultes appartenant aux nations les plus diverses.

Dès 1915, M. Alvarez, dans un livre intitulé *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili,* s'occupa de déterminer les bases sur lesquelles il conviendrait d'établir la future société internationale. Et en 1916, reprenant le problème, il l'approfondit d'une manière toute particulière dans son ouvrage sur *Le droit international de l'avenir,* en joignant à l'esquisse d'une organisation internationale très complète l'esquisse d'une reconstruction du droit international : il développa en même temps ses idées à ce double égard dans des conférences données au principales Universités des Etats-Unis. Finalement, il rédigea une série de projets qu'il soumit à l'étude des Sociétés nationales de l'Institut américain de droit international. Les projets qu'il consacra à la reconstitution du droit international étaient au nombre de quatre : Bases fondamentales du droit international ; Droits fondamentaux des Etats ; Droits fondamentaux du continent américain ; Neutralité maritime. Un cinquième et un sixième projets avaient trait spécialement à l'organisation de la Société internationale (2). Dans ces projets M. Alvarez préconisa d'abord la création d'une Union continentale ou Conseil de conciliation qui, composé non de diplomates mais de délégués des gouvernements, et ayant à sa disposition différentes espèces de coercitions, sera chargé notamment de veiller sur les intérêts généraux du continent, de développer les relations des Etats du continent entre eux et avec les Etats des autres continents, de revoir et examiner les demandes de modification aux règles coutumières du droit international, de connaître de toute plainte d'un Etat contre un autre qui n'aurait pas éte portée devant la Cour d'arbitrage, de veiller à l'observation des lois internationales. Il proposa, en outre, l'institution d'une Cour de justice arbitrale qui, étant un véritable tribunal, devra s'inspirer

---

(1) V. Garner, *op.* et *loc. cit.*, pp. 161, 166 et s.

(2) V. le texte de ces projets avec leurs exposés des motifs dans *Institut américain de droit international, Acte final de la session de la Havane*, 1917, pp. 45 et s., 102 et s.

uniquement des données juridiques et prononcer une sentence définitive (1).

M. Tchéou-Wei, dans un projet développé, demanda en 1917 la création d'un Parlement international pour légiférer internationalement, de tribunaux internationaux pour trancher tous les conflits, d'un gouvernement international avec forces publiques internationales pour maintenir et rétablir la paix générale : l'ensemble de ces trois pouvoirs internationaux constituerait la Confédération mondiale (2). — Il y eut encore des plans analogues proposés en 1916 par M. La Fontaine, en 1917 par M. Otlet, en 1918 par M. André Mater (3) et par M. William-H. Dawson : ce dernier proposa d'établir un congrès permanent des Etats, composé des délégués des Parlements de toutes les nations, qui, en attendant de pouvoir agir comme assemblée législative du monde, exercerait une surveillance continuelle sur les relations politiques internationales, non seulement en vue d'ajuster les différends qui se présenteront inévitablement de temps à autre, mais aussi en vue d'empêcher par la prévoyance et, s'il le faut, par une influence militaire, des questions minimes de se développer en redoutables problèmes ou des frictions sans importance de produire un antagonisme grave (4).

En 1919, Lammasch a rédigé un projet de ligue des nations en vue du maintien de la paix, comportant une cour suprême internationale, un tribunal d'arbitrage international, un conseil international de conciliation et la convocation d'une conférence tous les cinq ans pour le développement du droit international : les Etats de la ligue doivent mettre au service de la communauté leurs forces militaires et économiques contre l'Etat qui se soustrait aux obligations imposées par la ligue (5).

En Allemagne, un projet de Société des Nations fut de même publié en 1918 par M. Erzberger (6).

---

(1) V. une analyse des projets de M. Alvarez, dans Dupuis, *Les rapports des grandes puissances avec les autres Etats*, 1921, pp. 455 et s.

(2) Tchéou-Wei, *Essai sur l'organisation juridique de la société internationale*, 1917, pp. 66 et s.

(3) La Fontaine, *The great solution : magnissima Charta*, 1916. — Otlet, *Constitution mondiale de la société des nations*, 1917 (bibliographie). — André Mater, *La société des nations*, 1918.

(4) William H. Dawson, *L'organisation de la paix*, Revue politique internationale, t. X, 1918, pp. 15 et s. — V. La Paix des Peuples, 25 mai 1919, p. 257.

(5) Lammasch, *Der Völkerbund zur Bewerbrung des Friedens*, 1919; *Le maintien de la paix*, 1919. — Comp. Ladd, *An Essay on a congress of nations for the adjustement of international disputes without resort to arms* (réimpression de l'édition originale de 1840, par J.-B. Scott, 1916). — Phillips, *Confederation of Europea : a study of the european alliance, 1813-1823*.

(6) Erzberger, *Der Völkerbund; der Weg zum Frieden*, 1919. — V. La Paix par le droit, 1919, p. 68. — La Paix des Peuples, 10 mars 1919.

153[bis]. — Mais, au cours de la guerre mondiale, et dans tous les pays, des groupements et des associations scientifiques cherchèrent également les moyens administratifs de garantir une paix durable.

On peut indiquer : en France, la *Paix par le droit,* la *Ligue des droits de l'homme,* la *Ligue pour une Société des Nations basée sur une constitution internationale,* l'*Association française pour la Société des Nations ; e*n Grande-Bretagne, l'*Union of democratic control ;* aux Etats-Unis, *A League to enforce peace,* l'*Institut américain de droit international* (1) ; en Allemagne, la *Neü Vaterland,* la *Société allemande de droit international ;* aux Pays-Bas, l'*Anti Orlog Raad* et l'*Organisation centrale pour une paix durable ;* en Suisse, le *Comité pour l'étude des bases d'une paix durable ;* en Norvège, l'*Association norvégienne pour la ligue des nations ;* en Italie, la *Commission de l'étude de l'après-guerre* (2).

153[ter]. — Les gouvernements de certains Etats ont eux-mêmes, à cet égard, rédigé des projets.

C'est ainsi qu'en 1919, un Avant-projet de convention sur une organisation juridique internationale fut élaboré par des comités nommés par les gouvernements de Suède, de Danemark et de Norvège (3), et que, la même année, le projet d'un Pacte de ligue des nations fut établi par une commission consultative nommée par le Conseil fédéral suisse (4).

Le gouvernement allemand a aussi en 1919 rédigé un projet sur la constitution d'une ligue des nations, dont la base fut un projet élaboré par la « Société allemande pour le droit des peuples » (5). — Il en fut de même de l'Italie (6). — La France rédigea également un projet (7).

Il faut encore signaler les suggestions formulées par le général

---

(1) Cet Institut, dans sa seconde session tenue à la Havane en janvier 1917, a adopté dix recommandations sur l'organisation internationale (V. le texte dans la publication de l'Institut reproduisant l'Acte final de la session de la Havane, 1917, pp. 4 et s.). — Comp. Nicholas Murray Butler, *American foreign policy,* 1920, pp. 105-109.

(2) V. le texte des projets de Société des Nations rédigés par cette Commission, R. I., 1918, p. 267.

(3) V. le texte du projet scandinave, La Paix des Peuples, 25 mars 1919, p. 484.

(4) V. le texte du projet suisse, La Paix des Peuples, 25 mars 1919, p. 525.

(5) V. la traduction française de ce projet dans le Drapeau bleu, 20 juillet 1919, p. 33. — Ce projet, comme celui de M. Erzberger, malgré des apparences libérales, tendait en réalité à l'établissement de la domination de l'Allemagne. — V. X., *L'Allemagne et la Société des Nations,* La Paix des Peuples, 25 mai 1919, p. 163.

(6) V. le texte du projet déposé à la Conférence de la Paix par la délégation italienne, La Paix des Peuples, 25 mars 1919, p. 376.

(7) V. le texte dans Scelle, *Le pacte des nations,* p. 447.

Smuts, représentant de l'Afrique du Sud à la Conférence internationale de la paix (1).

153[63]. — Mais, parmi les projets présentés, il en est un qu'on doit signaler d'une manière particulière, car il eut un sort plus heureux que les autres : c'est celui que, s'inspirant des idées d'Emeric Crucé, de Sully, de l'abbé de Saint-Pierre et de Bolivar, le président des Etats-Unis, M. Wilson, préconisa dans un discours du 27 mai 1916 et qu'il précisa ensuite par plusieurs notes et messages, les 22 décembre 1916, 22 janvier et 10 juin 1917. Ce projet consistait dans une « association universelle des nations pour maintenir intacte la sûreté des grandes routes de la mer pour l'usage commun, sans entraves, de toutes les nations du monde et pour empêcher toute guerre de commencer, soit contrairement aux stipulations des traités, soit sans avertissement préalable et pleine soumission de l'affaire à l'opinion du monde, garantie virtuelle d'intégrité territoriale et d'indépendance politique » (2).

153[63]. — Après la grande guerre, quand elles s'assemblèrent en conférence à Paris pour réorganiser le monde en même temps que pour déterminer les conditions de paix à imposer à l'Allemagne et à ses alliés, les puissances alliées et associées se trouvaient en définitive en présence de deux systèmes différents d'organisation internationale : le système européen de l'équilibre et des alliances ; le système américain de la coopération des Etats. Chacun de ces systèmes eut ses défenseurs. Ce ne fut toutefois ni l'un ni l'autre qu'elles consacrèrent absolument. C'est à la conception du président Wilson que finalement elles donnèrent la préférence : elles décidèrent, en effet, la constitution d'une « *Société des Nations* », qui, en vue d'assurer la paix entre les peuples, ferait appel à leur coopération et affirmerait leur solidarité.

Le projet qui sortit ainsi des discussions de la Conférence de la paix revêtit deux formes successives. Le premier projet de pacte, qui représentait un texte de 26 articles, date du 14 février 1919 (3).

Mais, à la suite de certaines observations dont il fut l'objet dans divers pays, il fut repris par la Conférence qui le modifia et le compléta, à l'unanimité des voix, le 28 avril suivant : il comprend encore, dans son dernier état, vingt-six dispositions, agrémentées d'une annexe (4).

153[64]. — Le « *Pacte de la Société des Nations* » qui doit désor-

---

(1) Smuts, *La Société des Nations* (trad. franç., 1919). — V. le texte des vingt et une suggestions du général Smuts, dans Scelle, *op. cit.*, p. 423.

(2) Discours du président Wilson, à Washington, en mai 1916 à la seconde session de la *League to enforce peace*.

(3) V. le texte de ce premier projet dans la Paix des Peuples, 10 août 1919, p. 202.

(4) V. le texte du second projet dans la Paix des Peuples, 10 mai 1919, p. 57.

mais, d'après la conférence interalliée, constituer la nouvelle organisation internationale, et qui, à cette fin, fut inséré en tête des traités de paix mettant fin à la guerre mondiale, est en définitive basé sur quatre principes, qui en forment le préambule : 1° acceptation de certaines obligations de ne pas recourir à la guerre ; — 2° développement au grand jour des relations internationales fondées sur la justice et sur l'honneur ; — 3° observation rigoureuse des prescriptions du droit international ; — 4° respect scrupuleux des traités.

Ses traits fondamentaux sont les suivants en ce qui concerne la composition, le fonctionnement, les pouvoirs et les attributions de la Société qu'il établit :

1° *Composition.* — La Société des Nations est une société *universelle*, en ce sens que toutes les nations civilisées ont la possibilité d'être admises dans son sein, mais non en ce sens qu'elles doivent en faire immédiatement et nécessairement partie : il faut que ses membres affirment un commun idéal de moralité internationale. — La Société comprend ainsi des membres originaires et des membres élus. — Sont membres originaires : 1° les Etats signataires des traités de paix, dont les noms figurent à l'annexe du pacte, savoir : les Etats-Unis d'Amérique, la Belgique, la Bolivie, le Brésil, l'Empire britannique (Canada, Australie, Afrique du Sud, Nouvelle-Zélande, Inde), la Chine, Cuba, l'Equateur, la France, la Grèce, le Guatémala, Haïti, le Hedjaz, le Honduras, l'Italie, le Japon, le Libéria, le Nicaragua, le Panama, le Pérou, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, l'Etat serbe-croate-slovène, le Siam, la Tchéco-Slovaquie et l'Uruguay ; 2° les Etats nommés dans l'annexe, qui auront accédé au pacte sans réserve dans un délai de deux mois après sa mise en vigueur, savoir l'Argentine, le Chili, la Colombie, le Danemark, l'Espagne, la Norvège, le Paraguay, les Pays-Bas, la Perse, le Salvador, la Suède, la Suisse etle Vénézuéla (1). — Peut être élu membre de la Société tout Etat, dominion ou colonie qui se gouverne librement, si son admission est prononcée par les deux tiers de l'Assemblée, pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux, et qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et aériens. — Il suit de là : 1° que l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, la Bulgarie et la Turquie ne sont pas membres originaires de la Société des Nations ; 2° que, pour en devenir membres, elles devront être admises par les deux tiers des membres de l'Assemblée, après avoir donné des garanties effectives de leur bonne foi. — Tout membre de la Société peut se retirer après un préavis de

(1) Tous les Etats ainsi indiqués au pacte ont accédé dans le délai fixé.

deux ans, à condition d'avoir rempli toutes ses obligations internationales. — Les membres de la Société qui n'acceptent pas des amendements au pacte régulièrement votés cessent de faire partie de la Société. — Peut être exclu de la Société tout membre qui s'est rendu coupable de la violation de l'un des engagements résultant du pacte. — Art. 1, 16 et 26.

2° *Fonctionnement.* — L'action de la Société,dont le siège est à Genève, s'exerce : 1° par une Assemblée des représentants de tous les membres de la Société (pas plus de trois représentants par membre, et une seule voix) ; — 2° par un Conseil de neuf membres (un représentant de chacune des principales puissances alliées et associées [Etats-Unis d'Amérique, Empire britannique, France, Italie et Japon] et des représentants, désignés par l'Assemblée, de quatre autres Etats) ; les décisions de l'Assemblée et du Conseil sont prises, sauf dispositions contraires du traité, à l'unanimité ; — 3° par un Secrétariat permanent, établi au siège de la Société. — Art. 2, 3, 4, 5, 6 et 7 (1).

---

(1) Quelles sont exactement la nature et les attributions respectives du Conseil et de l'Assemblée? M. Viviani, délégué de la France, à l'assemblée de Genève de la Société des Nations (décembre 1920) les a très nettement indiquées dans un rapport fait devant cette assemblée : « Il faut, a-t-il dit, écarter les hypothèses qui font de l'assemblée une Chambre des députés et du conseil une Chambre haute, ou qui font du conseil le pouvoir exécutif et de l'assemblée le pouvoir législatif de la Société. Le *conseil* est chargé d'approuver les nominations faites par le secrétaire général. Il peut décider que le siège sera établi ailleurs qu'à Genève. Il prépare les plans pour la réduction des armements et doit donner son consentement aux armements qui dépassent la limite fixée. Il doit aviser aux mesures propres à éviter les fâcheux effets résultant de la fabrication privée d'armes. Le conseil avise également aux mesures nécessaires en cas d'agression. Il est chargé de préparer et de soumettre un projet de cour permanente de justice internationale et il peut jouer le rôle de médiateur. Il a le devoir de recommander aux différents gouvernements les effectifs militaires des forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société. Il doit statuer sur les conditions des mandats si ceux-ci n'ont pas fait l'objet d'un accord antérieur entre les membres de la Société ; son consentement est nécessaire pour permettre au secrétariat de coopérer avec les commissions et le bureau international. En plus, le conseil tire des traités de paix des attributions nettement définies.

L'*assemblée* a des devoirs et des droits qui lui sont personnels. Par exemple : admission de nouveaux membres, élection d'un représentant au conseil, approbation de la nomination du secrétaire général de la Société faite par le conseil, auditions que le conseil porte devant l'assemblée, etc. Sur tous ces points, le pouvoir de décision appartient à l'assemblée et non au conseil.

Mais, dans certains cas, la décision est laissée à la *Société des Nations*, sans spécifier à quels organes de la Société il appartient de se prononcer. Le conseil et l'assemblée peuvent s'occuper dans leurs séances de toutes questions qui rentrent dans la sphère d'activité de la Société ou affectent la paix du monde ; on examinera, dans chaque cas, la question de la compétence mutuelle des deux organes. L'assemblée et le conseil ont une compétence entière dans toutes les matières où le pacte et les traités de paix leur ont

3° *Pouvoirs et attributions.* — *a) Réduction des armements.* — Le but principal de la Société étant le maintien de la paix, les armements nationaux seront réduits au minimum compatible avec la sécurité nationale, en tenant compte de la situation géographique de chaque Etat. Le programme de ces réductions est établi par le Conseil, soumis aux gouvernements (qui, après avoir adopté une limite des armements, ne peuvent la dépasser sans le consentement du Conseil) et sujet à revision tous les dix ans au moins. — Les membres de la Société s'engagent à échanger sans restriction tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements et à leurs programmes militaires, navals et aériens. — Une Commission permanente assiste le Conseil pour toutes les questions militaires, navales et aériennes. — Art. 8 et 9.

b) Garantie mutuelle. — Les membres de la Société se garantissent mutuellement contre toute agression extérieure le maintien de leur intégrité territoriale et de leur indépendance politique présente. — Art. 10.

c) Règlement des différends. — La Société, en cas de guerre ou menace de guerre, doit prendre toutes mesures propres à sauvegarder la paix des nations. Le Secrétaire général convoque immédiatement le Conseil, à la demande de tout membre de la Société. — Tout différend susceptible d'entraîner une rupture, survenant entre les membres de la Société, sera soumis, soit à l'arbitrage, dont les sentences seront exécutées de bonne foi, soit à l'examen du Conseil. En aucun cas, il ne sera recouru à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence des arbitres ou le rapport du Conseil. — Les cas susceptibles de solution arbitrale sont notamment : les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture. — Le Conseil fonctionne à défaut d'arbitrage. En cas de non règlement, il rédige un rapport sur le différend. Si le rapport est accepté à l'unanimité, les membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune partie qui

---

donné le pouvoir de décision. Mais il est des cas spécifiés par le pacte qui ne sont pas de la compétence de ces organes et qui exigent l'approbation des gouvernements intéressés et la conclusion d'accords internatiohaux. Dans ces cas, la responsabilité des gouvernements ne peut pas être engagée : l'assemblée devra agir sous la forme de recommandations ou d'invitations aux gouvernements. Les délégués au conseil et à l'assemblée sont responsables à l'égard de leur seul gouvernement. L'assemblée n'a pas le droit de s'immiscer dans le choix qu'un membre de la Société fait de ses représentants. D'autre part, au moment où il vote, le représentant engage l'Etat qui l'a délégué. Cela est vrai pour le conseil et l'assemblée ».

se conforme aux conclusions du rapport. A défaut d'unanimité, chaque membre de la Société reste libre de son action. 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. — Le Conseil peut à son tour porter le différend devant l'Assemblée, qui fonctionne dans les mêmes conditions. — En cas de différend entre deux Etats dont un seul est membre de la Société, ou dont aucun n'en fait partie, l'Etat ou les Etats étrangers à la Société sont invités à se soumettre aux obligations de celle-ci. S'ils acceptent, la procédure habituelle fonctionne. S'ils refusent, le Conseil peut prendre toutes mesures propres à amener la fin du conflit. — Si un membre de la Société recourt à la guerre contrairement aux engagements pris, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Ceux-ci rompent aussitôt avec lui toutes relations commerciales et financières, et contribuent, dans la mesure recommandée par le Conseil, à la constitution de la force armée qui doit assurer le respect des engagements de la Société. — Art. 15, 16 et 17.

d) Cour de justice. — Le Conseil est chargé de prèparer un projet de Cour permanente de justice internationale et de le soumettre aux membres de la Société. Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les parties lui soumettront. — Art. 14.

e) Engagements internationaux. — Tout traité doit, pour devenir obligatoire, être enregistré par le Secrétariat de la Société. — L'Assemblée peut, de temps à autre, inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde. — Tout traité antérieur, incompatible avec le pacte, doit être abrogé. Toutefois les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage, et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroe, ne sont pas considérés comme incompatibles avec le pacte. — Art. 18, 19, 20 et 21.

f) Régime du mandat international. — Le pacte prévoit des mesures d'administration pour les colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment, et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes. — La tutelle de ces peuples sera confiée aux nations les mieux désignées, par leur position géographique et leur expérience, pour exercer cette tutelle en qualité de mandataires de la Société des Nations. Le mandataire enverra chaque année au Conseil un rapport qui sera examiné par une Commission permanente. — Il est bien entendu que le

caractère et l'étendue du mandat doivent différer suivant le degré de développement de chaque peuple et les conditions particulières. — Art. 22.

g) Questions soumises à la surveillance de la Société des Nations. — La Société surveille : les conditions du travail, le traitement des populations indigènes, le trafic de l'opium et autres drogues nuisibles, le commerce des armes et munitions, la liberté des communications et du transit, la lutte contre les maladies, le développement des organisations de la Croix-Rouge. — Tous les bureaux internationaux antérieurement établis sont, sous réserve de l'assentiment des parties, placés sous l'autorité de la Société ; tous autres bureaux créés ultérieurement seront mis sous son autorité. — Art. 23, 24 et 25 (1).

---

(1) Sur la Société des nations, V. notamment Brailsford, *The Covenant of peace*, 1919. — Brügger, *Der Völkerbund*, 1919. — Butler, *A handbook to the League of nations*, 1919. — Carranca y Frujills, *La Liga de Naciones*, 1919. — Duggan, Carlton, etc., *The League of Nations: the principle and the practice*, 1919. — Erzberber, *Der Völkerbund*, 1918 et *The League of Nations*, 1919. — Fayle, *The purteenth Point*, 1919. — Lammasch, *Der Friedenskerbund der Staaten*, 1919 et *Der Völkerbund zue Bewahrung des Friedens*, 1919. — Larnaude, *La Société des nations*, 1920. — Lawrence, *The Society of Nations: its post, present and possible futures*, 1919. — Morrow, *The Society of free States*, 1919. — Pollard, *The League of Nations in history*, 1918. — Pollock, *The League of Nations and the coming role of law*, 1920. — Scelle, *Le pacte des nations et sa liaison avec le traité de paix*, 1919. — Schücking, *Der Bund der Vöker*, 1919. — Taft, Wickersham, etc., *The covenanter. Letters on the covenant of the League of Nations*, 1919. — V. une bibliographie étendue sur la Société des Nations, dans les volumes annuels du *British year book of international law*, notamment dans celui de 1920, pp. 254 et s. — V. encore Agnelli et Cabiati, *Federazione europen o Lega delle nazioni ?* 1920. — Beichmann, *Le pacte de la Société des Nations dans le traité de paix de Versailles* Scientia, mars 1920. — Erzberger, *La ligue des nations*, 1919. — Frangulis, *Une ligue des nations comme garantie d'une paix durable est-elle possible?* R. D. I. P., t. XXIV, p. 437. — Gemma, *Pour la création d'une Société des Nations*, Scientia, juin 1919. — Goudy, *Une ligue des nations*, Scientia, avril 1919. — Higgins, *La ligue des nations libres*, Scientia, mars 1919. — V. le discours de M. Léon Bourgeois, sur la Société des Nations prononcé le 11 novembre 1918 à l'Association française pour la Société des Nations, Le Temps du 11 novembre 1918, p. 4. — Comp. Molinié, *L'organisation judiciaire militaire et financière des associations de la paix*, 1912. — Scott, *Notes de James Madison sur les débats de la convention fédérale de 1787 et leur relation avec une plus parfaite Société des Nations*, 1919. — Tchernoff, *Les Nations et la Société des Nations dans la politique moderne*, 1919. — Maxime Leroy, *Le Président Wilson: la Société des Nations*, 1917. — Pillet, *Que faut-il penser de l'établissement d'une Société des Nations?* Scientia, mai 1919. — Rose, *La ligue des nations*, Scientia, septembre 1919. — Ruffini, *Sionismo e Societa delle Nazioni*, 1920. — Oppenheim, *The league of Nations*, 1919. — Hill, *World organisation as affected by the nation of the modern State*, 1911. — Loisy, *La Société des Nations et la religion de l'humanité*, Scientia, juin 1919. — Otlet, *La société intellectuelle des nations*, Scientia, janvier 1919. — Comp. La Revue : *La Société des*

Devant la conférence de Paris, la délégation française avait déposé deux amendements : l'un portant sur l'organisation d'un contrôle des armements et l'autre sur la création d'un corps de police international qui appuyerait l'autorité morale de la Société des Nations de sa puissance matérielle. Elle ne put réussir à les faire voter.

153[65]. — Au pacte de la Société des Nations, adopté le 28 avril 1919 par les puissances alliées et associées, l'Allemagne répondit par la présentation d'un contre-projet, qui fut adressé, à la fin de mai, à M. Clemenceau, en sa qualité de président de la Conférence de la Paix. Ce projet allemand comprenait 11 chapitres répartis en 66 articles. En voici les grandes lignes :

Le 1[er] chapitre expose les principes fondamentaux[e] de la Ligue, qui sera « conclue à perpétuité », et énumère les buts à atteindre. — L'Allemagne ne manque pas de s'accorder naturellement une place dans la Ligue des Nations, qui comprendra : *a*) tous les Etats belligérants, y compris ceux qui se sont constitués pendant la guerre ; *b*) tous les Etats neutres, adhérant à l'Union internationale d'arbitrage de la Haye ; *c*) tous les autres Etats, s'ils sont admis par deux tiers des membres de la Ligue. — Le 2[e] chapitre règle la constitution de la Ligue, qui comprendra un Congrès des Etats où siègeront tous les Etats membres de la Ligue, un Parlement mondial composé des représentants des divers Parlements, une Cour permanente internationale de justice, un Bureau international de médiation, des Bureaux administratifs internationaux, un Secrétariat. — Le règlement pacifique des conflits internationaux fait l'objet du 3[e] chapitre. Les litiges, suivant leur nature, sont soumis à la Cour internationale de justice ou au Bureau international de médiation. — Le 4[e] chapitre énumère diverses mesures que les Etats doivent prendre pour prévenir les conflits. — Le 5[e] chapitre a trait au désarmement : l'article 40 est ainsi libellé : « Les membres de la Ligue des Nations limiteront leurs armements, par terre et dans l'air, de manière à n'entretenir que les forces armées nécessaires pour la sûreté du pays. — Ils limiteront leurs armements navals aux moyens nécessaires pour la défense de leurs côtes ». — Une convention spéciale règlera le désarmement, dont un contrôle international vérifiera l'exécution. — Le chapitre 6, sous le titre de Liberté de circulation, établit la liberté des mers selon la conception allemande, et de manière générale s'attache à écarter toute mesure tendant à rompre l'égalité économique entre membres de la Ligue. — Le chapitre 7 protège

---

Nations, publiée par le Bureau suisse-hollandais « Pax » qui renferme de nombreux documents officiels, parlementaires et privés au sujet de la Société des Nations. — V. également Schücking et Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes*, 1921.

les minorités nationales. — Le chapitre 8 est consacré au droit ouvrier, que devra développer un Bureau de travail mondial. — Le chapitre 9 s'applique aux colonies, qui seront neutralisées. — Le chapitre 10 prévoit le cas d'infraction au pacte et édicte les mesures prises contre le délinquant. L'article 64 stipule : « Chaque Etat est autorisé, en cas d'agression de son territoire, non seulement à avoir recours aux moyens légaux de la Ligue, mais à passer immédiatement à sa défense personnelle ».

L'adoption de ce projet devait avoir pour résultat de placer l'Allemagne sur un pied d'égalité parfaite avec toutes les nations et d'effacer pour elle les conséquences de la guerre (1). Aussi, le 22 mai, en réponse à sa communication, M. Clemenceau a fait savoir au comte Brockdorff-Rantzau que « ses propositions contenues dans le pacte (adopté par la Conférence interalliée) étaient beaucoup plus pratiques que celles du gouvernement allemand et mieux établies en vue d'atteindre les buts de la Société ».

153[66]. — L'acceptation de la nouvelle organisation mondiale par une conférence aussi nombreuse et aussi solennelle que celle de Paris pouvait faire supposer que son avenir était pleinement assuré. Un événement imprévu ne tarda pas cependant à se produire qui compliqua la situation. Le pacte de la Société des Nations, quoique dû à l'initiative du président des Etats-Unis, rencontra une telle opposition dans les milieux parlementaires américains qu'il en résulta son rejet et, par voie de conséquence, celui du traité de paix de Versailles lui-même dont il formait la première partie. Dès que le texte du covenant, sous sa première forme du 14 février 1919, fut connu à Washington, il fut en effet l'objet de la part des sénateurs des plus violentes critiques, si bien que le président Wilson dut y introduire plusieurs modifications, et notamment un article 21 déclarant la doctrine de Monroe non incompatible avec les termes du pacte. Mais ces modifications ne parvinrent pas à désarmer l'hostilité du Sénat. Après que le traité de Versailles eut été le 10 juillet 1920 déposé devant lui pour ratification, la commission sénatoriale des affaires étrangères en subordonna l'acceptation au vote de quatre réserves qui presque toutes avaient trait au pacte de la Société des Nations, en particulier à ses articles 1, 10 et 22, et, au cours de la longue délibération qui commença au Sénat le 15 septembre, le sénateur Lodge proposa l'admission de 14 réser-

---

(1) Le texte du projet du gouvernement allemand relativement à la constitution d'une Ligue des nations a paru en traduction française, dans uhe brochure imprimée à l'imprimerie nationale. V. aussi une traduction de ce projet dans le Drapeau bleu du 20 juillet 1919, p. 33. — Comp. dans la Paix des Peuples du 10 mars 1919, p. 332 et 25 mai 1919, p. 163 des études sur les projets de M. Erzberger et de la Société allemande de droit international.

ves, pour la plupart relatives aussi à la Société (1), qui furent à peu près toutes rejetées, ainsi que plusieurs autres présentées par

---

(1) Voici le texte des quatorze réserves soumises au Sénat des Etats-Unis :

« *Il est arrêté :*

Que le Sénat agrée et consent à la ratification du traité de paix conclu à Versailles le 28 juin 1919 soumis aux réserves et interprétations suivantes qui sont ici partie et conditions de la résolution de ratification, ratification qui ne doit produire effet ou lier les Etats-Unis que lorsque ces réserves et interprétations, adoptées par le Sénat, auront été acceptées par un échange de notes, comme partie et conditions de cette résolution de ratification par trois au moins des quatre principales puissances alliées et associées, à savoir la Grande-Bretagne, la France, l'Italie et le Japon :

1° Les Etats-Unis entendent et traduisent l'article premier de la manière suivante : dans le cas de notification de retrait de la Ligue des Nations, comme il est prévu dans ledit article, les Etats-Unis seront seuls juges pour dire si toutes leurs obligations internationales et toutes les obligations que leur impose ledit pacte ont été remplies, et notification du retrait par les Etats-Unis doit être faite par une résolution simultanée du Congrès des Etats-Unis.

2° Les Etats-Unis n'assument l'obligation de défendre l'intégrité territoriale et l'indépendance politique d'aucun autre pays, ni de s'ingérer dans les conflits entre nations — qu'elles soient membres ou non de la Ligue — en vertu des dispositions de l'article 10, ni d'employer les forces militaires ou navales des Etats-Unis en vertu d'aucun article du traité, dans aucun but, sauf cas particulier dans lequel le Congrès en vertu de la Constitution a le pouvoir exclusif de déclarer la guerre ou d'autoriser l'emploi des forces militaires ou navales des Etats-Unis, ce qui sera stipulé par acte ou résolution jointe.

3° Aucun mandat ne sera accepté par les Etats-Unis en vertu de l'article 22, première partie, ou de toute autre disposition du traité de paix avec l'Allemagne, sauf décision du Congrès des Etats-Unis.

4° Les Etats-Unis se réservent exclusivement le droit de décider quelles questions tombent sous leur juridiction intérieure et déclarent que toutes les questions intérieures ou politiques se rapportant entièrement ou partiellement à ses affaires intérieures, à savoir l'émigration, le travail, le trafic côtier, le tarif douanier, le commerce, la suppression du trafic des femmes et des enfants, de l'opium et autres substances dangereuses, et toutes autres questions intérieures, tombent exclusivement sous la juridiction des Etats-Unis et ne doivent, en vertu du traité, être soumises d'aucune manière à l'arbitrage ou à l'examen du conseil ou de l'assemblée de la Société des Nations, ou de tout autre organe en dépendant ou à la décision ou à l'ingérence d'une autre puissance.

5° Les Etats-Unis ne soumettront à l'arbitrage ou à l'enquête de l'assemblée ou du conseil de la Société des Nations, stipulés par ledit traité de paix, aucune question subordonnée ou rattachée dans leur opinion à leur politique traditionnelle communément connue sous le nom de doctrine de Monroe ; ladite doctrine doit être interprétée par les Etats-Unis seuls et il est ici déclaré qu'elle reste entièrement soustraite à la juridiction de ladite Société des Nations et ne peut être affectée par les stipulations contenues dans ledit traité de paix avec l'Allemagne.

6° Les Etats-Unis refusent leur assentiment aux articles 156, 157 et 158 et réservent leur entière liberté d'action en ce qui concerne toute controverse éventuelle sur lesdits articles entre la République de Chine et l'empire du Japon.

différents sénateurs ; finalement, le 19 novembre, la résolution de ratification du traité de paix avec l'Allemagne, qui comprenait le

---

7° Le Congrès des Etats-Unis pourvoira par une loi à la désignation des représentants des Etats-Unis à l'assemblée et au conseil de la Société des Nations, et garde la faculté de décider la participation des Etats-Unis à toute commission, comité, tribunal, cour, conseil ou conférence, ou de choisir un quelconque de leurs membres, ou de nommer des membres de ces commissions, comités, tribunaux, cours, conseils ou conférences, ou de tous autres représentants aux termes du traité de paix, ou de mettre à exécution ces prescriptions, et, jusqu'à ce qu'on ait décidé et arrêté par une loi une telle participation et la désignation de tels représentants et fixé les pouvoirs et les devoirs de tels représentants, personne ne représentera les Etats-Unis, soit pour la Société des Nations, soit pour le traité de paix avec l'Allemagne, ni ne sera autorisé à accomplir d'acte pour ou au nom des Etats-Unis et aucun citoyen des Etats-Unis ne sera choisi ou nommé comme membre desdites commissions, comités, cours, conseils ou conférences si ce n'est avec l'approbation du Sénat des Etats-Unis.

8° Les Etats-Unis entendent que la Commission des réparations ne réglera les exportations des Etats-Unis en Allemagne ou d'Allemagne aux Etats-Unis, ou n'interviendra dans ces exportations que lorsque les Etats-Unis, par acte ou résolution jointe au Congrès, approuveront tel règlement ou intervention.

9° Les Etats-Unis ne seront tenus de contribuer à aucune dépense de la Société des Nations ou du secrétariat ou de toute autre commission, comité, conférence ou organe s'y rattachant à moins et jusqu'à ce qu'un crédit pour de telles dépenses ait été voté par le Congrès des Etats-Unis.

10° Si les Etats-Unis doivent, à un moment donné, adopter un plan de limitation des armements proposé par le conseil de la Société des Nations aux termes de l'artlcie 8, ils gardent le droit d'augmenter ces armements sans le consentement du conseil chaque fois que les Etats-Unis seront menacés d'invasion ou engagés dans une guerre.

11° Les Etats-Unis se réservent le droit d'autoriser à leur discrétion les nationaux d'un Etat qui aura rompu le pacte, ainsi qu'il est défini à l'article 16 du pacte de la Société des Nations, résidant aux Etats-Unis ou dans des pays autres que ceux qui sont désignés par l'article 16, à continuer leurs relations commerciales, financières et personnelles avec les nationaux des Etats-Unis.

12° Rien dans les articles 296 et 297 ou dans une de leurs annexes, ou dans tout autre article, section ou annexe du traité de paix avec l'Allemagne, ne devra être interprété contre les citoyens des Etats-Unis comme une confirmation, ratification ou approbation d'un acte par ailleurs illégal, ou en contravention avec les droits des citoyens des Etats-Unis.

13° Les Etats-Unis refusent leur consentement à la 13e partie (articles 387 à 427 inclus), sauf décision à venir du Congrès, par acte ou résolution jointe, pour la représentation dans l'organisation établie par ladite 13e partie, et dans ce cas, la participation des Etats-Unis sera régie et conditionnée par les dispositions de l'acte ou résolution jointe de l'ordre précité qui aura pu intervenir.

14° Les Etats-Unis n'acceptent d'être liés par aucune élection, décision, rapport, arrêt du conseil ou de l'assemblée dans lesquels un Etat membre de la Société (des Nations) et les dominions, les colonies ou les parties d'empire qui dépendent de cet Etat auront à la fois déposé plus d'un vote. Ils n'acceptent pas d'être liés par une décision, élection, rapport, arrêt du conseil ou de l'assemblée, issus d'une discussion entre les Etats-Unis et tout

pacte, était repoussée par 51 voix contre 41. Réuni de nouveau, le 2 décembre 1919, le Sénat fut encore saisi d'un projet de ratification de ce traité avec 15 réserves, mais il ne lui fit pas un meilleur accueil qu'au premier : le 19 mars 1920, il décida, par 47 voix contre 37, de renvoyer le traité de Versailles au président en l'informant qu'il entendait ne point le ratifier (1).

153[67]. — Que deviendra, dans ces conditions, à défaut de l'adhésion des Etats-Unis, la Société des Nations ? Se substituera-t-elle, tout au moins en Europe, à l'organisation internationale qui y était jusqu'alors en vigueur ? Ses destinées peuvent paraître incertaines. En dépit de l'accueil qui lui a été fait dans ce continent, plus favorable que celui de l'Amérique, il semble bien qu'on n'y ait pas encore complètement renoncé à l'ancien système de l'équilibre et des alliances. Même quand elles se sont trouvées en complet désaccord, les puissances alliées de la grande guerre n'ont pas cessé d'affirmer la nécessité du maintien de leur alliance pour garantir la paix du monde (2). Et c'est toujours à des alliances, afin de faire contrepoids aux anciens ennemis de l'Entente qui peuvent devenir demain leurs propres ennemis, qu'ont recouru les Etats nouvellement créés ou agrandis : Pologne, Tchéco-Slovaquie, Royaume serbe-croate-slovène, Roumanie (3).

153[68]. — L'organisation internationale constituée le 28 avril 1919 ne pourra avoir vraiment son efficacité que le jour où la Société des Nations sera devenue en fait réellement universelle. Tant qu'il n'en sera pas ainsi, cette Société ne sera pas en définitive la *So-*

Etats membre de la Société, si cet Etat ou toute colonie, dominion ou empire ou partie d'empire unis politiquement à cet Etat ont émis un vote ».

(1) V. spécialement Finch, *The treaty of peace with Germany in the United States senate*, A. J., 1920, p. 155. — Comp. Bulletin de l'Institut intermédiaire international, t. II, p. 349. — V. aussi à ce sujet les publications de l'International Conciliation, n[os] 152 et 153, 1920 : *The United States and the League of Nations ; Reservations of the United States Senate of november 1919 and marsh 1920*, et *The treaty of peace with Germany in the United States Senate*, ainsi que la brochure d'août 1920, de la League of Nations intitulée : *The United States Senate and the treaty*.

(2) C'est ainsi, notamment, que le 13 août 1921, à la fin de la réunion du Conseil suprême qui, par suite des divergences de vues séparant la France et l'Angleterre, ne put régler la question de la fixation de la frontière entre l'Allemagne et la Pologne en Haute-Silésie, les membres de ce conseil votèrent à l'unanimité la résolution suivante : « En terminant ses travaux, le Conseil suprême tient à affirmer une nouvelle fois sa volonté de maintenir l'étroit accord des alliés, qu'il considère plus que jamais comme indispensable à la paix du monde ».

(3) V. en particulier la convention dite de la « Petite Entente » entre la Tchéco-Slovaquie, la Roumanie et la Yougo-Slavie en 1920, ainsi que les conventions d'alliance défensive du 3 mars 1921 entre la Pologne et la Roumanie, du 7 juin 1921 entre la Roumanie et le royaume des Serbes-Croates-Slovènes.

ciété internationale des Nations, appelée à discuter tous les problèmes qui peuvent affecter la paix mondiale et destinée à faire prévaloir le droit contre la force, mais seulement *une Société de Nations, une Société particulière d'Etats*, dirigée plus ou moins ouvertement par les plus puissants, analogue, par son but et ses moyens, sinon par son esprit, à ce qu'était en 1815 la Sainte-Alliance ou à ce que fut ensuite le Concert des grandes puissances. Mais est-ce bien un caractère universel que ses fondateurs ont réellement voulu attribuer à l'Association de 1919 ? On l'a nié (1) ; et, il faut le reconnaître, les apparences peuvent faire croire à la vérité de cette opinion, car aux termes du pacte tout organisme politique présentant les caractères d'une personne internationale ne doit pas devenir *ipso facto* membre de la Société : c'est une catégorie limitée d'Etats qui, dans l'annexe au pacte, ont été déclarés membres originaires ou invités à adhérer au traité constitutif et, pour faire partie de la Société, il est nécessaire d'obtenir l'agrément, à une certaine majorité, de ceux qui déjà la composent. La réalité, cependant, est toute autre. De par le pacte même, il y a *possibilité* pour tous les Etats de faire partie de la Société un jour, et cela constitue à proprement parler le principe d'universalité. Seulement, comme le but essentiel de la Société est d'ordre moral, qu'il consiste à assurer le triomphe du droit sur la force, à empêcher les agressions injustes, à réprimer les manquements à la parole donnée, à diminuer en général les violations du droit, il faut qu'il existe chez tous ses membres une commune volonté de respecter les préceptes juridiques et d'y conformer leur politique. C'est donc aux Etats qui veulent faire partie de la Société, et qui ont la possibilité d'en faire partie, à témoigner par leur attitude, non pas uniquement par des paroles, mais aussi par des actes, c'est-à-dire par des garanties effectives expressément définies, qu'ils méritent véritablement d'être admis dans son sein. Le recrutement par cooptation des membres de la Société n'implique pas au surplus un pouvoir purement discrétionnaire, car le pacte détermine les conditions auxquelles il doit être satisfait pour entrer dans la Société. Par sa conception même, la Société des Nations ne peut être qu'une Société de *tous les Etats civilisés offrant des assurances sérieuses de leur respect du droit* (2). Ainsi qu'on l'a très justement remarqué (3) : « Limiter momentanément

---

(1) V. Scelle, *L'admission des nouveaux membres de la Société des Nations*, R. D. I. P., 2e série, t. III, p. 125.

(2) A la première assemblée de la Société des Nations, la République Argentine avait demandé que tous les Etats reconnus comme souverains par la communauté internationale fassent partie de plein droit de la Société, sous la seule condition qu'ils y consentissent. Cette proposition n'a pas été admise.

P., 2e série, t. III, p. 227.

(3) Rougier, *La première assemblée de la Société des Nations*, R. D. I.

la Société des Nations au groupe des Etats qui affirment un commun idéal de moralité internationale, ce n'est point faire brêche au principe d'universalité. Une semblable limitation n'a-t-elle pas toujours été admise par le droit des gens qui restreignait la communauté internationale au groupe des Etats dits civilisés, jouissant d'institutions politiques analogues et concevant la possibilité de rapports juridiques ? Cette réserve traditionnelle de la doctrine n'a pas empêché que des Etats qu'on considérait, il y a moins d'un siècle, comme exclus de la communauté internationale, n'y figurent aujourd'hui au premier rang. Il en doit être de même pour la Société des Nations ». — « C'est seulement par l'universalité des moyens, a dit M. Viviani à la première assemblée de la Société des Nations, le 15 décembre 1920, que la Société des Nations pourra atteindre un jour l'universalité des buts... Il faut qu'une Nation qui veut venir s'associer ici ait un gouvernement libre et responsable, qu'elle soit une démocratie, qu'elle ait une organisation générale qui nous permette d'escompter que quand elle viendra chercher auprès de nous la force, elle sera capable à notre appel aussi de nous l'apporter. Il faut qu'elle donne des garanties effectives de la sincérité de ses intentions de respecter ses obligations internationales... Il y aurait pour l'histoire, pour le monde, une immoralité qui révolterait sa conscience peut-être davantage que le spectacle de sang dont le monde a été témoin : ce serait l'admission d'un Etat qui, n'ayant pas rempli ses obligations, n'ayant pas donné en tout cas, pour m'en tenir au Pacte, des garanties effectives de ses sincères intentions, viendrait ici » (1).

153[bis]. — L'organisation internationale, telle que l'a établie le pacte de la Société des Nations, n'est pas, dans tous les cas, une organisation immuable. L'article 26 de ce pacte prévoit que des amendements peuvent y être apportés. Il exige toutefois, pour qu'ils entrent en vigueur, des conditions assez rigoureuses : ils doivent avoir été ratifiés par les membres de la Société dont les représentants composent le Conseil et par la majorité de ceux dont les représentants forment l'Assemblée. — En fait, dès les premiers temps de la constitution de la Société des Nations, plusieurs modifications ont été proposées par voie d'amendements, tendant notamment à l'admission de nouveaux membres dans la Société, à l'extension du domaine de l'arbitrage obligatoire, à la création d'une procédure de conciliation et de médiation entre Etats, à l'emploi de l'arme économique, aux garanties de l'indépendance des Etats, à la constitution d'ententes régionales à l'intérieur de la Société des Nations : ce dernier amendement, présenté par la Tchéco-Slovaquie, complète l'article 21 du pacte

---

(1) Compte-rendu provisoire de l'Assemblée, 25e séance.

en ce sens que dans l'organisation internationale, on doit non seulement permettre le maintien des ententes régionales existantes mais autoriser la formation sous les auspices de la Société d'ententes nouvelles entre certains groupes de pays (V. n^os^ 44^12^ et 44^13^) (1-2). La seconde assemblée de la Société des Nations, en septembre 1921, a été saisie de ces divers amendements.

153^9^. — *Désarmement et limitation des armements.* — La plupart des publicistes, hommes politiques et associations qui se sont, au cours des temps, efforcés d'instituer une organisation mondiale de la paix ont considéré qu'un *désarmement* ou au moins une *limitation simultanée des moyens militaires* (3) était la condition suprême de la paix : si on veut interdire le recours à la guerre, il faut enlever aux Etats les moyens de rendre pratiquement

---

(1) V. ces amendements : Journal officiel de la Société des Nations, septembre 1920, p. 352; mai 1921, p. 248; projets d'amendements au pacte, 12 mars 1921. — Tous ces amendements ont été renvoyés à une commission spéciale : dite commission des amendements.

(2) V. Henri Rolin, *La révision du pacte de la Société des Nations*, R. D. I., 3^e^ série, t. II, pp. 57 et 225. — Rougier, *La première assemblée de la Société des Nations*, R. D. I. P., 2^e^ série, t. III, p. 215.

(3) Sur la question de la réduction des armements, V. Bourrelly, *Arbitrage et désarmement*, Revue hebdomadaire, 7 juillet 1906. — Coulet, *La limitation des armements*, 1910. — Crispi, *La Conferenza del disarmo*, Nuova Antologia, 15 mai 1899. — Davies, *Disarmament*, Société Grotius, t. V, p. 109. — Arthur Desjardins, *Le désarmement*, Revue des Deux-Mondes, 15 octobre 1898. — Dubois, *Des charges de la paix armée et de la limitation des armements*, 1909. — Erroll, *Disarmament*, Nineteenth Century, juillet 1906. — Gobin, *Limitation des armements*, R. D. I. P., t. XIII, p. 736. — Goblet d'Alviella, *Désarmer ou déchoir : essai sur les relations internationales*, 1872.— Hobson, *Disarmament*, A. J., 1898, p. 743.— L. M., *A propos du désarmement*, 1899. — De Lapradelle, *La conférence de la Paix*, R. D. I. P., t. VI, pp. 659 et s. — .V aussi, R. D. I. P., t. V, pp. 687 et s. et t. VI, pp. 76 et s. — Lorimer, *La question du désarmement*, R. D. I., t. XVII, p. 50 et t. XIX, p. 472. — F. de Martens, *La question du désarmement dans les relations entre la Turquie et l'Angleterre*, R. D. I., t. XXVI, p. 573. — Nilcoladzé, *Du désarmement et de ses conséquences*, 1868. — Perris, *Pour la limitation des armements*, 1906. — Picard, *La question de la limitation des armements de nos jours*, 1911. — Pichot, *Le désarmement, la paix et l'arbitrage international*, Revue du monde catholique, janvier 1894. — Pingaud, *Napoléon III et le désarmement*, Revue de Paris, 15 mai 1899. — Pillet, Fauchille et autres, *La question du désarmement*, R. D. I. P., t. V, pp. 687 et s. — Rolin-Jaequemyns, *Limitations conventionnelles des dépenses et des effectifs militaires*, R. D. I., t. XIX, p. 398. — Scelle, *La limitation des armements*, Revue politique et parlementaire, 10 novembre 1911. — Souchon, *La question du désarmement*, R. D. I. P., t. I, p. 513. — Toinet, *La limitation conventionnelle des armements*, 1912. — Trueblood, *The case for limitation of armaments*, A. J., 1908, p. 758. — Unfried, *La formule de la réduction des armements et la proposition anglaise de limitation des armements*, 1906. — Verdier-Winteler de Weindeck, *De la paix, du désarmement et de la solution du problème social*, 1904. — Wehberg, *La solution pratique de la question des armements*, 1914; *Die internationale Beschränkung der Rüstungen*, 1919; *La limitation des armements*, R. D. I. P., 2^e^ série, t. III.

ce recours possible. C'est aussi, on le sait, la conception qui a inspiré la « Société des Nations » fondée à Paris le 28 avril 1919. Celle-ci n'a pas cru cependant devoir imposer à ses membres la réduction des armements nationaux ; elle s'est bornée à reconnaître que le maintien de la paix l'exigeait et a chargé un de ses organes, le Conseil, de préparer un plan de désarmement à soumettre aux gouvernements. Faut-il lui en faire grief ? Comme on l'a finement observé (1), « les nations ne désarmeront que lorsqu'elles auront acquis la certitude qu'il y a dans l'univers une suffisante volonté de paix et de droit » ; c'est dès lors le résultat que donnera la Société des Nations qui décidera du désarmement des peuples : « celui-ci se fera presque de lui-même lorsque cette Société sera parvenue à établir entre les Etats des relations de confiance et d'amitié ». Les difficultés inhérentes à la limitation des forces des armées de terre et de mer sont si grandes qu'on aurait risqué, en s'y attaquant directement, de compromettre le principe lui-même. L'expérience du passé imposait ici la prudence.

Il est peu de questions, en effet, qui aient été plus souvent soulevées sans jamais recevoir une solution. L'idée de la limitation des armements, dont certains ont voulu voir une forme rudimentaire dans les institutions des Amphyctions grecs et des Fétiaux romains ainsi que dans les Trêves de Dieu du Moyen-Age, fut, à partir du XVII^e^ siècle, envisagée dans presque tous les projets de paix perpétuelle : le grand dessein de Henri IV et les plans de l'abbé de Saint-Pierre, de Bentham et de Kant y firent allusion. Elle ne fut toutefois vraiment formulée qu'au début du XIX^e^ siècle. Agitée au Congrès de Vienne de 1815, elle donna lieu en 1816 à une proposition formelle de l'Empereur de Russie Alexandre I^er^. Mais celle-ci demeura sans suite. Louis Philippe la reprit au début de son règne sans plus de succès : les conférences qui se réunirent à Paris en 1831 pour discuter un projet de désarmement n'aboutirent qu'à l'expression d'un vœu purement platonique. Ce fut de même vainement qu'en 1863 et en 1870, Napoléon III proposa à son tour une entente pour la limitation des armements. La question avait été soulevée aussi dans les Parlements : à la Chambre des communes anglaise par Robert Peel en 1841, par Cobden en 1848 et par Disraeli en 1856 et en 1861 ; au Reichrath autrichien par M. Mayrhofer le 23 mars 1870. Après la guerre franco-allemande, quand les Etats augmentèrent sans cesse leurs armements, les propositions parlementaires pour les réduire devinrent plus nombreuses : il y en eut en Saxe, au Wurtemberg, en Prusse en 1876 ; en Allemagne en 1879, 1880 et 1896 ; en Angleterre en 1890 et 1899 ; en France en 1896 et 1897 ; dès 1877, Gambetta avait chargé Crispi de discuter avec Bismarck la question de la réduction des effectifs.

---

(1) Maxime Leroy, *La Société des Nations*, p. 111.

En même temps elle fut de plus en plus agitée dans les congrès de la paix et dans les associations scientifiques : en 1877, Rolin-Jaequemyns en saisit l'Institut de droit international ; en 1894 et en 1896 le Congrès universel de la Paix recommanda le désarmement limité des Etats. Et beaucoup de publicistes enfin abordèrent le problème dans leurs ouvrages : citons Dudley-Fied, Lorimer, Kamarowsky.

C'est en 1899, à la première Conférence de la Paix, que fut envisagée pour la première fois d'une façon complète par des plénipotentiaires de tous les pays du globe la question des armements. Par deux messages du 12-24 août 1898 et du 31 décembre 1898-11 janvier 1899, le tsar de Russie Nicolas II avait invité les puissances à se réunir à la Haye le 18 mai 1899 en conférence diplomatique ; la conférence s'est tenue, mais elle n'a abouti qu'à cette déclaration platonique : « La Conférence estime que la limitation des charges militaires qui pèsent actuellement sur le monde est grandement désirable pour l'accroissement du bien-être matériel et moral de l'humanité ». Quelques années plus tard, le 28 mai 1902, le Chili et la République Argentine signèrent un accord pour limiter (pendant 5 ans) les armements maritimes présents et à venir des deux pays (1). La deuxième Conférence de la Paix, qui se réunit à la Haye, en 1907, n'eut pas sur la question un résultat plus pratique. Son acte final contient simplement la résolution suivante, proposée par sir Ed. Fry, délégué de la Grande-Bretagne : « La deuxième Conférence de la Paix confirme la résolution adoptée par la conférence de 1899 à l'égard de la limitation des charges militaires, et vu que les charges militaires se sont considérablement accrues dans presque tous les Etats depuis la dite année, la Conférence déclare qu'il est hautement désirable de voir les gouvernements reprendre l'étude de cette question ». Cependant, dans l'intervalle des deux conférences, en 1903, en 1905, en 1906, M. Chamberlain, sir Campbell-Bannermann, M. Vivian, sir Edward Grey, lord Lansdowne et lord Fitz-Maurice avaient en Angleterre vivement soutenu la nécessité de la limitation des armements. Et après la seconde conférence de la Haye, en 1912, la Grande-Bretagne chercha encore à s'entendre avec l'Allemagne sur la base d'une réduction réciproque des armements navals : lord Haldane proposa à Berlin de limiter les armements maritimes des deux puissances dans un rapport constant de 10 à 16 : dix bateaux allemands pour seize anglais, mais la proposition ne rencontra aucun succès à Berlin ; Londres suggéra alors une combinaison nouvelle : le *naval holiday,* la suspension respective des constructions navales pendant une année ; cette tentative échoua également (2). Tel est,

---

(1) V. Rolland, R. D. I. P., t. X, p. 547.
(2) V. Roches, *Manuel des origines de la guerre*, 1919, pp. 49 et s.

brièvement résumé, l'historique de la question. Comment cette question pourra-t-elle être résolue, si jamais elle doit l'être ? — Trois systèmes peuvent être envisagés : 1° un désarmement universel et sans conditions ; 2° une simple réduction proportionnelle des armements existants ; 3° le maintien du *statu quo*, c'est-à-dire la non-augmentation des armements et des effectifs militaires actuels. Le premier système est une pure chimère. Les deux autres sont moins utopiques. Mais ils ne laissent pas de présenter encore bien des difficultés. Les progrès de la science amènent chaque jour la découverte d'engins nouveaux : peut-on contraindre les Etats à ne point s'en servir ? Sur quelle base et d'après quel criterium procédera-t-on à la limitation : tiendra-t-on compte de la population du territoire, de la situation géographique ou économique, des besoins de chaque peuple ? Enfin, comment assurer l'observation par les Etats des engagements qu'ils auront pris ; comment empêcher les fraudes dans l'application de ceux-ci ?

On voit toutes les difficultés que rencontrera dans sa mission le Conseil de la Société des Nations que le pacte du 28 avril 1919, inséré dans les traités de paix, a chargé de préparer pour les gouvernements un plan de limitation des armements. L'article 8 des statuts de la Société qui lui a donné cette mission lui a sans doute fixé certaines directions, mais celles-ci sont encore assez vagues : « Les membres de la Société des Nations, déclare cet article, reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum possible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune. Le Conseil tiendra compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat pour préparer les plans de cette réduction en vue de l'examen et de la décision des divers gouvernements. Les programmes doivent faire l'objet d'un nouvel examen et, s'il y a lieu, d'une revision tous les dix ans au moins. Après leur adoption par les divers gouvernements, la limite des armements ainsi fixée ne peut être dépassée sans le consentement du Conseil. Considérant que la fabrication privée des munitions et du matériel de guerre soulève de graves objections, les membres de la Société chargent le Conseil d'aviser aux mesures propres à en éviter les fâcheux effets, en tenant compte des besoins des membres de la Société qui ne peuvent pas fabriquer les munitions et le matériel de guerre nécessaires à leur sûreté. Les membres de la Société s'engagent à échanger, de la manière la plus franche et la plus complète, tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements, à leurs programmes militaires, navals et aériens et à la condition de celles de leurs industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre ». Toutes ces dispositions prêtent en définitive à de nombreuses critiques : taux de réduction des armements fixé à un chiffre contraire à l'idée

même d'une réduction, car la sécurité nationale exige souvent l'armement de la population entière, ou impossible à déterminer car on ne peut connaître à l'avance les périls auxquels on sera exposé ; procédure longue, compliquée et futile, incapable de donner des garanties sérieuses contre des armements clandestins d'un pays de mauvaise foi et de procurer rapidement à un Etat soumis à un danger pressant les ressources nécessaires à sa défense, etc. (1). — Dans sa première Assemblée tenue à Genève en novembre et décembre 1920, la Société des Nations a préconisé l'interdiction de la fabrication privée du matériel de guerre, préparé les voies à la vérification des armements et suggéré, à titre de vœu, de ne pas augmenter les dépenses militaires pendant deux ans. Et, en exécution de sa décision, une commission spéciale s'est occupée, au mois de juillet 1921, de poser les bases d'un plan de réduction des armements. — Le 12 août 1921, le président des Etats-Unis, M. Harding, a lancé, à l'adresse des gouvernements anglais, français, italien, japonais et chinois, l'invitation à une conférence chargée de discuter la limitation des armements en même temps que les problèmes du Pacifique et de l'Extrême-Orient ainsi que le contrôle des nouvelles méthodes de guerre. Cette conférence a ouvert ses délibérations à Washington le 12 novembre suivant (V. n° 246).

153[11]. — *Répression des violations du droit international.* — Un moyen plus pratique que le désarmement, et partant plus efficace, de garantir la paix et de faire respecter les règles du droit des gens est de mettre en accusation devant un tribunal qui leur infligera des peines sévères ceux qui ont déchaîné injustement la guerre ou qui, après l'avoir légitimement ouverte, la conduisent contrairement au droit international. Les chefs d'Etats et les militaires se garderont de lancer leur pays dans des aventures et de commettre des illégalités quand ils sauront que leur responsabilité personnelle peut se trouver engagée et qu'ils sont susceptibles d'encourir de ce fait les peines les plus graves. — C'est la solution qu'à la suite de la guerre mondiale de 1914 les puissances alliées et associées ont décidé d'appliquer à l'empereur d'Allemagne Guillaume II et aux membres de ses armées. Voici en effet le projet qu'a adopté au mois d'avril 1919 la Conférence interalliée de la Paix réunie à Paris et qui figure dans le traité de paix de Versailles du 28 juin 1919 signé avec l'Allemagne (n°s 469[1] et 1717) : « Article 227. Les puissances alliées et associées mettent en accusation publique Guillaume II de Hohenzollern, ex-empereur d'Allemagne, pour offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités. Un tribunal spécial sera composé pour juger l'accusé, en lui assurant les garanties essentielles du droit de défense. Il sera composé de cinq

(1) V. notamment Pillet, *Le traité de paix de Versailles*, 1920, pp. 41 et s.

juges, nommés par chacune des cinq grandes puissances suivantes, savoir : les Etats-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne, la France, l'Italie et le Japon. Le tribunal jugera sur les motifs inspirés des principes les plus élevés de la politique entre les nations avec le souci d'assurer le respect des obligations solennelles et des engagements internationaux, ainsi que de la morale internationale. Il lui appartiendra de déterminer la peine qu'il estimera devoir être appliquée. Les puissances alliées et associées adresseront au gouvernement des Pays-Bas une requête le priant de livrer l'ancien empereur entre leurs mains pour qu'il soit jugé. — Article 228. Le gouvernement allemand reconnaît aux puissances alliées et associées la liberté de traduire devant leurs tribunaux militaires les personnes accusées d'avoir commis des actes contraires aux lois et coutumes de la guerre. Les peines prévues par les lois seront appliquées aux personnes reconnues coupables. Cette disposition s'appliquera nonobstant toutes procédures ou poursuites devant une juridiction de l'Allemagne ou de ses alliés. Le gouvernement allemand devra livrer aux puissances alliées et associées, ou à celle d'entre elles qui lui en adressera la requête, toutes personnes qui, étant accusées d'avoir commis un acte contraire aux lois et coutumes de la guerre, lui seraient désignées, soit nominativement, soit par le grade, la fonction ou l'emploi auxquels les personnes auraient été affectées par les autorités allemandes. — Article 229. Les auteurs d'actes contre lès ressortissants d'une des puissances alliées et associées seront traduits devant les tribunaux militaires de cette puissance. Les auteurs d'actes commis contre des ressortissants de plusieurs puissances alliées et associées, seront traduits devant des tribunaux militaires, composés de membres appartenant aux tribunaux militaires des puissances intéressées. Dans tous les cas, l'accusé aura droit à désigner lui-même son avocat. — Article 230. Le gouvernement allemand s'engage à fournir tous documents et renseignements, de quelque nature que ce soit, dont la production serait jugée nécessaire pour la connaissance complète des faits incriminés, la recherche des coupables et l'appréciation exacte des responsabilités ». — Ces dispositions du traité de paix n'ont pas eu toutefois l'effet qu'on en attendait : la Hollande refusa d'extrader l'ex-empereur Guillaume II et, devant les protestations de l'Allemagne, les puissances alliées consentirent, tout en réservant leurs droits, à ce que les coupables fussent déférés à ses propres tribunaux, mais les jugements qu'en juin 1921 rendit à leur sujet la cour de Leipzig ne furent qu'un simulacre de justice : ils aboutirent à de scandaleux acquittements. — Dans leur traité de paix séparé du 25 août 1921 avec l'Allemagne, les Etats-Unis n'ont pas cru devoir reproduire les clauses du traité de Versailles sur l'extradition du kaiser et la punition des coupables de guerre.

1

PLAN DU TRAITÉ

Dans l'étude du droit international public comme dans celle du droit privé, le juriste doit considérer les personnes ou êtres capables d'avoir des droits et des devoirs, les choses ou les biens, les relations juridiques entre les personnes ou les obligations, et les actions. — D'où la division de ce *Traité* : 1re PARTIE. Les personnes. — 2e PARTIE. Les biens. — 3e PARTIE. Les relations pacifiques entre les États. — 4e PARTIE. Les litiges internationaux et leurs solutions. — 5e PARTIE. Le droit d'action. La guerre.

PREMIÈRE PARTIE

LES PERSONNES

---

154. — Les *Etats,* considérés comme membres de la communauté internationale (n°s 12 et s.). sont, par excellence, les personnes internationales, capables d'être ou de devenir les sujets actifs ou passifs de droits primordiaux et naturels, de droits contingents et positifs stipulés dans les traités ou consacrés par la coutume, de posséder un domaine, un patrimoine et d'exercer sur ce patrimoine puissance et domination.

Mais sont-ils les seules personnes internationales ? Oui, les seules, si l'on prend les termes *personnes internationales* comme synonymes et équivalents de *membres de la communauté internationale.* De cette communauté formée par leur volonté implicite (n°s 13 et s.), les Etats sont en effet les seuls membres, en leur qualité d'organismes politiques.

Mais si, attribuant un autre sens aux expressions employées, on veut désigner par les mots *personnes internationales* tous les êtres dont le droit international public *règle* la situation juridique, dont il détermine les droits et les devoirs, dont il étend ou restreint les facultés, les *sujets* de cette branche du droit, les Etats ne sont plus les seules personnes internationales. Il y en a d'autres.

Beaucoup d'auteurs, en effet, admettent que la personnalité internationale et le caractère d'Etat sont deux notions absolument différentes et que l'existence de la première n'implique nullement celle de la seconde. C'est notamment l'opinion que soutient M. Le Fur (1) : cet auteur est d'avis que la personnalité internationale existe dans toute association ou collectivité possédant une compétence internationale reconnue. Un certain nombre de publi-

---

(1) Le Fur, *Etat fédéral et confédération d'Etats,* 1896, pp. 104 et s. — Comp. encore pp. 746 et 763.

cistes, confondant l'une et l'autre notions, prétendent cependant que les Etats seuls sont des sujets de droit international et qu'en dehors d'eux il ne peut pas y avoir de personnes juridiques en droit international public. Cette solution a été adoptée en particulier par Jellinek (1).

M. Gilbert Gidel (R. D. I. P., t. XVIII, p. 604) distingue deux catégories de personnes internationales, c'est-à-dire d'entités auxquelles s'appliquent les règles du droit international : 1° les personnes *normales*, qui sont les Etats : elles doivent à leurs qualités propres d'être régies par les règles du droit international ; par cela même qu'une entité comporte réunis les trois éléments en lesquels s'analyse le concept d'Etat, c'est-à-dire une autorité, une collectivité, un territoire, elle est une personne de droit international ; 2° les personnes *artificielles*, qui sont toutes les entités qui, ne répondant pas à la définition de l'Etat, ne doivent d'exister qu'à une concession gracieuse des personnes normales du droit international qui, artificiellement, leur donnent une valeur internationale qu'elles n'ont pas par elles-mêmes (V. n° 392). — Cette opinion est « inadmissible », déclare Oppenheim (*op. cit.*, 3e édit., t. I, § 63, p. 126).

Quelles sont les personnes internationales autres que les Etats ?

155. — A. — Le savant professeur italien Pasquale Fiore place parmi les personnes du droit international l'*Eglise catholique romaine*, considérée comme une institution nécessaire et naturelle, comme une forme de la sociabilité humaine. L'établissement d'une communion religieuse n'est pas le résultat du caprice ou du hasard. C'est un fait nécessaire comme la formation de l'Etat. Des besoins moraux ont poussé les hommes, inspirés de la même foi, à se réunir en communauté, comme d'autres besoins, non moins naturels et non moins impérieux, les ont conduits à former des Etats. — L'Eglise catholique a une individualité propre, possède une capacité juridique, agit dans une sphère d'action indépendante du droit territorial. Elle constitue un organisme vivant. Elle a un gouvernement central. — Ces prémisses posées, Pasquale Fiore développe sa thèse en déterminant les droits et les devoirs internationaux de l'Eglise catholique (*Droit intern. codifié*, liv. I, tit. V, art. 437 à 469). — M. Chrétien adopte l'opinion de Pasquale Fiore (*Principes de droit international public*, ch. I, n° 77). — C'est aussi l'avis de M. Pillet (Note dans Sirey, *Rec. pér.*, 1895, 2. 57). — La thèse est brillamment soutenue.

La plupart des publicistes la rejettent cependant, notamment Bluntschli (*op. cit.*, art. 26), Heffter-Geffcken (*op. cit.*, § 40), F. de Martens (*op. cit.*, t. II, ch. I, p. 426), Pradier-Fodéré (*op. cit.* n° 81).

---

(1) Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, 1882, pp. 49 et 173. Citations dans Le Fur, *op.* et *loc. cit.*

Cette seconde opinion paraît préférable. — Le droit international public *ne règle pas* les rapports de l'Eglise romaine avec les divers Etats. — C'est le droit public interne de chaque Etat, qui, traitant l'Eglise comme une corporation soumise à la législation politique de l'Etat, détermine les droits, les privilèges qui lui sont concédés ou les restrictions auxquelles cette corporation sera soumise. — Le souverain qui, commandant à des sujets catholiques, comme le roi de la Grande-Bretagne ou comme tels autres empereurs, se refuserait à reconnaître l'unité centrale de l'Eglise catholique, froisserait la conscience de ses sujets catholiques, mais ne violerait pas le droit international public. — Une personne doit encourir la responsabilité, au moins morale, de ses actes, et cette responsabilité personnelle est indispensable pour qu'il puisse être question de rapports juridiques. L'Eglise romaine en tant que *catholique*, en tant qu'*universelle*, a-t-elle la responsabilité directe des actes accomplis dans les relations du pouvoir spirituel et des princes ou pouvoirs temporels ? N'est-ce pas l'église locale seule, établie dans tel ou tel Etat, qui encourt les conséquences directes de ces actes (1) ? — L'Eglise catholique ne saurait être assimilée à un Etat. « Elle ne répond pas à la notion d'Etat. Pour qu'une entité constitue un Etat au point de vue du droit international, il ne suffit pas qu'elle possède une force politique indépendante, si importante que soit cette force. La notion d'Etat suppose non seulement des éléments immatériels, mais des éléments matériels. Ces éléments matériels, l'Eglise ne les renferme pas, ou tout au moins elle ne les possède pas en propre, avec le caractère d'exclusivité nécessaire : c'est en vain qu'on prétendrait trouver une population, un territoire propres à l'Eglise catholique ; son autorité s'étend sur des sujets innombrables fixés sur des étendues de terre immenses ; mais ces fidèles sont, en même temps qu'ils sont catholiques, les ressortissants de dominations politiques déterminées » (2).

Si l'Eglise romaine, catholique, n'est pas une personne internationale, *a fortiori* ce caractère doit-il être refusé aux autres Eglises, grecque, russe, arménienne, aux églises protestantes, au judaïsme et autres confessions religieuses du monde civilisé (3).

156. — B. — Si l'Eglise catholique n'est pas une personne internationale, le chef de cette grande communauté religieuse, le *Pape*, le Souverain Pontife, a-t-il ce caractère ? — La négative paraît

---

(1) V. Francese, *Personalità giuridica della Chiesa cattolica*, 1904. — Comp. Baïkoff, *La capacité internationale actuelle du Saint-Siège et les personnes du droit des gens* (en russe), 1904. — V. Civilta cattolica, 2 décembre 1905.

(2) Gilbert Gidel, *La condition internationale de la Papauté*, R. D. I. P., t. XVIII, p. 602.

(3) Comp. Sidarouss, *Des Patriarcats. Les Patriarcats dans l'Empire ottoman et spécialement en Egypte*, 1907.

imposée à peine de contradiction. — Néanmoins, c'est la réponse affirmative qui nous paraît préférable en présence de la situation faite au Souverain Pontife, et par la loi italienne des garanties du 13 mai 1871, et par la pratique constante des Etats civilisés. — Solution illogique, peut-être ; mais solution commandée par l'état présent du monde chrétien. On nous comprendra mieux, quand nous aurons exposé la situation actuelle du Pape (Liv. II).

156[1]. — C. — Les *souverains* et les *agents diplomatiques* doivent-ils être considérés comme des personnes internationales ? Quelques écrivains le soutiennent, en particulier Heffter (*op. cit.*, § 14) (1). — La plupart sont d'une opinion contraire ; on peut citer Geffcken sur Heffter (*op. cit.*, § 14, note 2), F. de Martens (*op. cit.*, t. I, § 80, p. 406), Despagnet-de Boeck (*Cours de droit international public*, n° 69, p. 87), Rivier (*op. cit.*, t. I, p. 40), Oppenheim, *International law*, 2e édit., 1912, t. I, §§ 6, 13, 288 et s., 344, 384) : les monarques et les présidents de République, les ambassadeurs et les ministres plénipotentiaires ne sont que des représentants des Etats ; s'ils sont soumis à certaines règles du droit international, c'est parce qu'ils constituent les organes des Etats, qui, eux, ont une personnalité du droit des gens (V. ci-après, n° 632). — Mais les souverains et les agents diplomatiques, en leur qualité d'hommes, ne constituent-ils pas des sujets du droit international ?

157. — D. — « L'*homme*, en tant que membre de l'humanité, a une individualité propre, dit Pasquale Fiore, une sphère d'action qui peut comprendre toutes les régions du globe, une capacité juridique lui appartenant *à raison de son existence même* et *indépendante* de celle qui peut lui être reconnue en tant que citoyen d'un Etat. Il doit se voir attribuer certaines facultés *inhérentes à la personne humaine*, déterminées et régies par le droit international. — L'homme est soumis à l'empire du droit comme membre de l'humanité ». Fiore développe et applique cette thèse dans son *Droit international codifié* (art. 31, note et art. 317 à 436, liv. I, tit. IV).

Heffter classe aussi parmi les sujets immédiats du droit international l'homme considéré en lui-même et les régnicoles d'un Etat par rapport aux autres Etats. Il développe sa thèse en examinant les *droits primordiaux* de tout homme, dont l'idée de liberté personnelle est le fondement et qu'il ne faut confondre, ni avec les droits politiques, ni avec les droits civils. — Mais il est critiqué par son annotateur Geffcken (*op. cit.*, § 14, note 2 et § 58).

Incontestablement, l'*homme* n'est pas une personne internationale de la même manière que le sont les Etats. — Entre autres, il est une différence profonde. — Au point de vue du droit inter-

---

(1) Comp. encore Bluntschli, *op. cit.*, art. 27. — G.-F. de Martens, *Précis du droit des gens*, § 64. — Phillimore, *Commentaries*, t. II, p. 127.

national, l'Etat a un caractère simple : il n'est et ne peut être sujet que du droit international. — L'homme a un caractère composé et mixte. Il est, tout à la fois, sujet du droit international et sujet aussi du droit particulier, public et privé, de son propre pays. Ces deux qualités exercent l'une sur l'autre des actions réflexes. — On sacrifie la première à la seconde, quand on se refuse à voir dans l'homme une personne internationale.

L'homme n'a-t-il pas certains droits fondamentaux ? Sans égard à la nationalité des individus, l'inviolabilité de la personne humaine vis-à-vis de la *traite* des esclaves, la sécurité de la propriété privée vis-à-vis de la *piraterie,* ne sont-elles pas aujourd'hui mises sous la protection du droit international public ?

Bien mieux, l'homme isolé jouit partout, en qualité de *régnicole,* de *ressortissant* d'un Etat reconnu, de certaines facultés découlant des principes du droit international. La violation de ces facultés blesserait, non seulement son individu, mais aussi l'Etat dont il est le citoyen. La matière de l'indigénat et de l'extranéité, celle de la naturalisation, de l'émigration ressortissent, dans des mesures différentes, au droit international public comme au droit privé. Des conflits ne se sont-ils pas élevés entre les Etats à propos d'émigration, de naturalisation (1) ? — L'extradition des criminels, qui intéresse si profondément les individus inculpés, n'est-elle pas essentiellement matière de droit international public ? Dans ces cas, et dans bien d'autres, le régnicole d'un Etat se trouve en contact, en rapport, ou en conflit, non avec des sujets d'un autre Etat, mais *avec* cet Etat *lui-même.* C'est vis-à-vis de cet Etat, personne internationale, que le rapport doit être arrêté ou le conflit vidé. Ce rapport ou ce conflit est d'ordre international et relève du droit international public, dans les cas analogues à ceux où il relèverait du *droit public interne,* s'il se produisait à l'intérieur de l'Etat dont l'homme est le régnicole ou sujet.

Une forme des luttes internationales qui s'est introduite récemment dans les relations des nations, le boycottage, a donné à l'individu une importance particulière : le boycottage est, en effet, en général, la décision prise par les négociants d'un pays, pour faire pression sur un Etat étranger, d'interrompre les relations commerciales qu'ils entretiennent avec ses nationaux (V. plus loin, n° 985[1]) (2).

---

(1) Kaufmann, *Die modernen nicht-staatlichen internationalen Verbände und das internationale Recht,* Zeitschrift fur Völk. u. Bund., 1907, p. 419. — Rehm, *Unterthanen als Subjekte völkerrechtlicher Pflichten,* Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht, 1906, p. 50. — Westlake, *De la naturalisation,* R. D. I., t. I, p. 102. — Comp. Oppenheim, *International law,* 2e édit., 1912, t. I, §§ 288 et s.

(2) V. Pinon, *Le boycottage,* Revue des Deux-Mondes, 1er mai 1909. — Laferrière, *Le boycott et le droit international,* R. D. I. P., t. XVII, p. 288. — Séfériadès, *Réflexions sur le boycottage en droit international,* 1912.

C'est surtout à la fin du XVIII[e] siècle que s'est affirmé le principe que l'individu doit comme tel posséder certains droits. Les philosophes de la fin de la monarchie et les hommes de la grande Révolution française s'en sont faits les plus fervents défenseurs : pour eux la liberté individuelle est inaliénable et sacrée. Et leur doctrine a pénétré, au cours des siècles suivants, dans maints documents diplomatiques : nombreux furent alors les actes qui ont proclamé dans les rapports internationaux la protection de la personne humaine aux points de vue physique, intellectuel et moral, indépendamment de la race, de la naissance, de la confession religieuse (V. n[os] 397 et s.). Les associations scientifiques dont l'objet est l'étude du droit international se sont également préoccupées d'établir les droits de l'individu. C'est ainsi qu'en 1917, M. Alvarez a soumis aux délibérations de l'Institut américain de droit international un projet sur les « Bases fondamentales du droit international » qui reconnaît des droits internationaux à l'individu (art. 21, 22 et s.), et qu'en 1921, sur la proposition de M. Mandelstam, l'Institut mondial de droit international, dans sa session de Rome, a décidé de s'occuper de la « protection internationale des droits de l'homme, du citoyen et des minorités » (1).

158. — E. — La plupart des auteurs ne veulent point ranger parmi les personnes internationales les peuplades nomades et les tribus sauvages (2). — Opinion acceptable et juste, s'il s'agit de peuplades sans organisation intérieure, sans gouvernement, comme il en existe, dit-on, dans une partie de l'Afrique — mais opinion que nous rejetons formellement, si, dans le secret dessein de justifier des conquêtes brutales et violentes, on prétend dénier la qualité de personnes internationales à ces petits Etats africains, sur lesquels les explorateurs contemporains nous apportent chaque jour de véritables révélations. — Que penser de ce roi des Matébélès, qui a tenu en échec, pendant plusieurs années, l'avidité de la compagnie anglaise du Sud-Africain ? — Que l'Europe ne traite pas ces petits Etats sur le même pied que les Etats civilisés, c'est tout naturel. Ces Etats musulmans ou fétichistes rentrent dans

---

(1) V. Institut américain de droit international, Acte final de la session de la Havane, 22-27 janvier 1917, p. 68. — Annuaire de l'Institut de droit international, t. XXVIII.

(2) Sur la situation internationale des peuples non civilisés, V. Hornung, *Civilisés et barbares*, R. D. I., t. XVII, pp. 5, 447, 539 et t. XVIII, pp. 188 et 281. — De Montmorency, *The barbary States in the law of nations*, Société Grotius, t. IV, p. 87. — Snow, *The question of aborigenes in the law and practice of nations*, 1919. — Trione, *Gli stati civili nei loro rapporti giuridici coi popoli barbari e semibarbari*, 1899, pp. 9 et s. — Westlake, *Etudes sur les principes du droit international*, trad. Nys, 1895, pp. 145 et s.

la deuxième sphère proposée par Lorimer, l'*humanité barbare* (n° 44). Mais leur dénier le caractère d'Etats, et par suite celui de personnes internationales, parce que le droit international ne leur est pas applicable en son entier, est impossible.

Est-ce que l'Europe, même maintenant, applique *intégralement* le droit international à la Chine ? N'est-ce pas cependant une personne internationale ?

159. — F. — Cette qualité est généralement refusée aux associations politiques ou commerciales, si puissantes qu'elles soient, qui se créent sous la direction ou sous les auspices d'un gouvernement et sont soumises à son autorité (1). — Ces compagnies tiennent leurs droits de l'Etat qui, par *charte, lettre patente, décret* ou *concession,* leur donne l'existence et leur délègue une partie de ses pouvoirs. *Ex.* Ancienne compagnie de la baie d'Hudson ; ancienne compagnie anglaise des Indes orientales dissoute en 1858. — Compagnies royales du Niger, du Sud-Africain, etc.

Simple société civile lors de sa fondation et alors exactement dénommée, l'Association internationale du Congo s'est vue reconnue comme *Etat* par plusieurs actes diplomatiques, en 1884 et 1885, et par la conférence internationale réunie à Berlin dans la séance du 23 février 1885 (Archives diplomatiques, 1885, t. III, p. 129).

Dans un projet sur les « Bases fondamentales du droit international » présenté en 1917 à l'Institut américain de droit international, M. Alvarez a estimé dans les termes suivants que des droits internationaux devaient être reconnus aux associations internationales (art. 24) : « Les institutions (associations ou unions) de caractère international universel ou continental, dont font partie des Etats, et aussi bien celles qui ont été reconnues d'utilité publique par certains d'entre eux, ont de ce fait la personnalité juridique, sans aucune autre formalité, dans tous les pays du monde. Les droits dont elles jouissent dans tous les pays sont les mêmes que ceux indiqués pour l'individu » (Comp. art. 2).

159[1]. — En résumé, nous accordons, mais avec une portée différente, la qualité de personne internationale à l'*Etat,* au *Pape,* à l'*homme.* — De là, la division de la I^re^ partie en trois livres.

---

(1) Les communes, les provinces, les colonies, malgré la liberté d'action qui parfois leur est laissée, remarque Rivier, *op. cit.*, t. I, p. 48, n'ont pas la personnalité du droit des gens, et *à fortiori* les corporations et sociétés politiques, scientifiques, industrielles, commerciales. — Comp. Drouin, *De la condition juridique des sociétés commerciales étrangères en France,* 1897. — Guillois, *Les associations internationales,* R. D. I. P., t. XXI, p. 5. — Haladjian, *Des personnes morales étrangères, spécialement des sociétés commerciales étrangères,* 1901. — Montpellier, *De la condition juridique des personnes morales étrangères,* 1910. — Pillet, *Des personnes morales en droit international,* 1914.

Mais faut-il dire qu'il n'existe pas d'autres personnes internationales que l'Etat, le Pape et l'homme ? La question peut se poser pour divers organismes.

159². — 1° Le traité de Paris du 30 mars 1856 a créé une « Commission européenne du Danube », que des conventions subséquentes ont à leur tour réglementée (n° 528). Cette commission doit-elle être considérée comme une personne internationale ? Il semble bien qu'elle soit un organisme international autonome, ayant la personnalité publique, et indépendante, en tant que personne de droit public international, des Etats qui l'ont constituée. Elle a un pavillon, fait des règlements, vote son budget, a le pouvoir judiciaire en matière pénale, fixe les taxes de navigation, jouit de la neutralité et de l'exterritorialité, etc. Dans la limite des pouvoirs que lui ont reconnus les traités, elle a sa vie propre. Le caractère de la Commission européenne du Danube n'a pas été modifié par le traité de paix de Saint-Germain du 10 septembre 1919 signé avec l'Autriche après la grande guerre (art. 301). Il semble qu'il faille aussi soumettre au même régime la « Commission internationale » créée par ce traité pour le réseau du Danube soustrait à la compétence de la Commission européenne (art. 302). — Une solution identique doit être donnée en ce qui concerne la « Commission des Détroits » instituée pour les Dardanelles, la mer de Marmara et le Bosphore par le traité de Sèvres du 10 août 1920 avec la Turquie : cette commission, en effet, aux termes de l'article 42, exerce en toute indépendance de l'autorité locale les pouvoirs qui lui sont conférés par le traité et elle a un pavillon spécial, un budget particulier et une organisation qui lui est propre ; elle a de plus, d'après l'annexe de la section II, le pouvoir de préparer, de promulguer et d'appliquer tous règlements nécessaires.

Des auteurs ont considéré que, tout en n'ayant pas le caractère d'Etat, la Ligue Hanséatique, entre un grand nombre de villes de la Basse Allemagne, qui s'est organisée définitivement de 1360 à 1370 et a atteint à la fin du XIV^e^ siècle son plein développement, avait la personnalité internationale : elle a exercé pendant plusieurs siècles les droits de guerre et de législation et celui de conclure des traités. — Il en a été décidé de même en ce qui concerne l'union douanière allemande, dite *Zollverein*, de 1867 à 1870 : cette union possédait des organes propres et notamment un Parlement (*Zoll-Parlament*) ; elle avait le droit de passer avec les Etats étrangers tous traités relatifs aux questions douanières (1).

159³. — 2° Le 28 avril 1919, les puissances alliées et associées, réunies en conférence à Paris, ont, « pour développer la coopé-

---

(1) V. en ce sens Le Fur, *op .cit.*, pp. 86 et 411.

ration entre les nations et pour leur garantir la paix et la sûreté », constitué une Société des Nations, qu'ont fait entrer en vigueur les traités de paix de 1919-1920 avec l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Bulgarie et la Turquie (n° 153[64]). La Société des Nations constitue-t-elle une personne internationale ? Cette Société des Nations est plus qu'une simple alliance entre Etats (1), mais moins qu'un Super-Etat ou qu'une confédération d'Etats ; elle n'est point autre chose que la communauté des Etats *organisée* (2). Dans ces conditions, on peut soutenir qu'on doit lui reconnaître une certaine personnalité internationale. Aux termes du pacte qui l'a instituée, elle a le droit de légation, peut exercer des droits souverains sur des territoires pendant le temps où ceux-ci ne sont pas sous la souveraineté d'un Etat, est capable d'accomplir une intervention, peut posséder un protectorat sur des Etats faibles, est en droit de déclarer la guerre et de faire la paix, etc. — M. Larnaude, qui a contribué à l'élaboration du pacte de la Société des Nations, caractérise celle-ci de la manière suivante : « La Société des Nations n'est pas une Société d'Etats analogue soit à l'Etat fédéral, soit à la Confédération d'Etats, soit à l'Union, soit à toute autre forme d'Etat non unitaire. Elle est une formation d'un type absolument nouveau, avant tout et même peut-on dire exclusivement contractuelle, dans laquelle les Etats assument certaines obligations, mais des obligations qui laissent intacte leur souveraineté. La Société n'est pas un Super-Etat : elle ressemble plutôt à une association, à un syndicat d'Etats, à une coopérative d'Etats, mais, d'ailleurs, avec des caractères spéciaux qui dépassent singulièrement le droit contractuel proprement dit ». Un professeur néerlandais, M. Kleintjes, soutient, au contraire, que la Société des Nations, si elle n'est ni un Super-Etat, ni un Etat fédératif, ni une simple alliance,

---

(1) Le comité des affaires étrangères du Sénat américain, dans son rapport du 10 septembre 1919, a qualifié d' « alliance » la Société des Nations (4e réserve), et c'est une des raisons pour lesquelles il s'est opposé à l'adoption du pacte, la politique traditionnelle des Etats-Unis n'autorisant aucune alliance avec les pays d'un autre continent. — M. Wharton Pepper voit de même dans l'organisation nouvelle de la Société des Nations une alliance d'Etats vainqueurs basée sur le recours à la contrainte matérielle (The Journal of comparative legislation and international law, 1921, p. 21).

(2) On est généralement d'accord pour admettre que la Société des Nations n'est pas un Super-Etat tendant à absorber les souverainetés ou les réduire en tutelle. C'est l'opinion qu'émirent deux membres de l'Assemblée de cette Société, lors de sa réunion à Genève le 15 novembre 1920 : MM. Hymans et Motta. Ceux-ci ajoutèrent qu'elle n'était pas non plus une alliance de gouvernements. Ils l'ont considérée comme une « association de peuples ». (V. Rougier, R. D. I. P., 2e série, t. III, p. 205. — V. aussi René Brunet, *La Société des Nations et la France*, 1921. — Schücking et Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes*, 1921 (commentaire approfondi du pacte), pp. 56 et s.

constitue une Confédération d'Etats *sui generis*, ayant des organes propres et une personnalité de droit des gens (1).

159⁴. — 3° Doit-on considérer les nations, ou les nationalités, comme des personnes internationales au sens large du mot ? Nous avons vu (n° 2) ce qui distingue la nation de l'Etat. Est-il possible qu'une nation soit, comme un Etat, un sujet du droit des gens ? — On peut à cet égard concevoir deux systèmes absolus. — D'après un premier système, la nation, à qui manque l'organisation, ne saurait posséder une personnalité lui permettant d'avoir des droits et des devoirs internationaux : élément de l'Etat et en formant la substance, elle ne peut entretenir de rapports qu'avec lui et c'est seulement par lui qu'elle peut avoir avec d'autres quelque contact : elle n'est soumise qu'aux règles du droit interne ; le droit international l'ignore : si celui-ci l'assujettit à ses lois, c'est en la considérant comme partie intégrante d'une communauté plus étendue qui est l'Etat. — Se fondant notamment sur ce que la société humaine est composée de groupes sociaux que la nature a fait essentiellement différents, un autre système reconnaîtrait au contraire à ces groupes, qui sont les nations, une existence propre, indépendante de l'Etat où ils se trouvent, qui ferait d'eux de véritables personnes dans le domaine du droit international et ainsi leur assurerait à ce point de vue des droits et des devoirs particuliers, dont on peut en ces termes préciser les formules : 1° une nationalité partagée entre plusieurs Etats possède le droit imprescriptible de se séparer des Etats auxquels elle appartient et de se réunir en un Etat national ; 2° l'Etat où se trouve la partie principale d'une nationalité a, par une sorte de droit de revendication, le droit d'en attirer à lui les autres parties, qui doivent répondre à son appel ; 3° à plusieurs nationalités existant dans un Etat doivent être en tout cas garantis l'égalité de droit ainsi que tous les moyens de maintenir leur conscience nationale, même au détriment de cet Etat (2) : dès lors qu'on reconnaît dans une certaine mesure la qualité de personne internationale à l'individu isolé, envisagé en tant qu'homme (n° 157), n'est-on pas d'ailleurs nécessairement forcé de l'accorder aussi, sous certains rapports, à la nation, qui n'est pas autre chose qu'un ensemble d'individus ? — Chacun de ces systèmes a été soutenu. Mais celui qui refuse aux nations, pour ne l'attribuer qu'aux Etats, la qualité de

---

(1) Larnaude, *La Société des Nations*, 1920. — Oppenheim, *Le caractère essentiel de la Société des Nations*, R. D. I. P., 2ᵉ série, t. I, p. 237. — Kleintjes, *La Société des Nations et l'Etat* (en néerlandais), 1921. — Comp. sur l'idée de communauté internationale antérieurement à la constitution d'une Société des Nations, Mérignhac, *Traité de droit public international*, 1907, 2ᵉ partie, pp. 164 et s.

(2) V. Hilty, *Politisches Jahrbuch des schweizerischen Eidgenossenschaft*, 1906. — Comp. Woukitchevitch, *La question des nationalités*, 1912, p. 39.

sujet de droit international a été pendant longtemps le seul dominant (1) ; ce n'est guère qu'au XIX siècle, et surtout par l'école italienne, sous l'influence de Mancini (2), qu'il a été admis que les nations pouvaient relever du droit des gens (3) ; il a été fait d'ailleurs, de ce système, au cours du siècle, plusieurs applications pratiques qui ont abouti à la création ou à l'unification de plusieurs Etats indépendants (Grèce, Belgique, Italie, etc.). — Aujourd'hui, la tendance paraît être d'arriver à une combinaison des deux systèmes. On n'entend plus ne connaître comme des sujets du droit des gens que les seuls Etats ; on veut bien proclamer aussi comme tels des nations, mais on ne consent à leur accorder que *certains* droits et à les soumettre qu'à *certains* devoirs ; et c'est *avec des restrictions déterminées et sous le contrôle d'une autorité supérieure* qu'on leur reconnaît des droits et des devoirs. C'est ainsi, par exemple, qu'on admet que les nations ont internationalement un droit à l'existence, — ce qui conduit à dire qu'elles ne doivent plus être traitées comme des terres dont on déplace les bornes à volonté, qu'elles peuvent réclamer une certaine autonomie et exiger les facultés essentielles à la vie, — et aussi un droit à la protection, — ce qui leur assure la garantie de ce à quoi elles sont en droit de prétendre. Mais, par contre, leur droit à l'existence ne saurait les autoriser à disposer d'elles-mêmes sans aucune réserve et sans aucun tempérament, suivant leur bon plaisir, en dehors de tout motif légitime : si le droit international les reconnaît et les protège, il doit aussi les contrôler : afin que la liberté n'aboutisse pas à la ruine et à l'anarchie internationales, c'est uniquement sous certaines conditions, sous une réglementation de la Société des Nations, avec l'agrément de la communauté internationale, qu'une collectivité pourra devenir une entité juridique distincte. Les nations ont de même des devoirs, dont le principal est le devoir de respect envers les Etats dont elles dépendent, pourvu que ceux-ci par leur conduite à leur égard aient vraiment droit au respect (4). C'est à l'occasion de la grande guerre qu'une pareille tendance s'est manifestée de la manière la plus expressive. A diverses reprises, dans ses messages, à partir de 1917, le président des Etats-Unis, M. Wilson, posa la règle du droit des peuples à dispo-

---

(1) V. de Louter, *Le droit international public positif*, t. I, p. 161. — Oppenheim, *op. cit.*, t. I, § 13. — Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, n° 65. — Rivier, *op. cit.*, t. I, pp. 48 et s. — Comp. Bluntschli, *op. cit.*, art. 25.

(2) V. Mancini, *Della nazionalita come fondamento del diritto delle genti.*

(3) « Les nationalités, dit Fiore (*L'organisation juridique de la société internationale*, R. D. I., 2e série, t. I, p. 220), ont leurs droits internationaux; le principal est celui de n'être pas contraintes à demeurer enfermées dans telle ou telle association politique, mais d'avoir la liberté de se réunir d'après leurs aspirations naturelles et leurs affinités ».

(4) Comp. Le Fur, *Nationalités et Etats*, R. D. I., 3e série, t. III, pp. 193 et s.

ser d'eux-mêmes et, en 1918, pour répondre aux aspirations à l'indépendance des Polonais, des Tchéco-Slovaques et des Yougo-Slaves, dont beaucoup étaient venus combattre à leurs côtés, les puissances alliées et associées déclarèrent les reconnaître « comme *nation* » (V. ci-après). Le droit des nations à l'existence et la protection des minorités ethniques et religieuses furent encore, lors de l'élaboration des traités de paix, l'une des grandes préoccupations de la communauté internationale et ils ont fait l'objet dans les traités mêmes de dispositions formelles (V. notamment art. 81, 86, 87, 93, etc., traité de Versailles). Ces traités, s'ils n'ont pas admis d'une manière absolue qu'une nation pouvait, comme telle, devenir membre de la Société des Nations, ont, dans leur article 1[er], déclaré recevables à y entrer non pas uniquement les Etats proprement dits et aussi les Dominions britanniques que certains assimilent à des Etats (n° 159[5]), mais même aussi des collectivités dont l'indépendance n'est pas complètement affirmée, et qui par suite peuvent aspirer à sa réalisation, comme les colonies qu'un lien plus ou moins lâche rattache encore à la mère-patrie, et, dans leur article 10, ils ont affirmé en termes précis que la Société ne s'engageait à respecter et à maintenir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de ses membres que contre une agression *extérieure*, reconnaissant implicitement par là que cette intégrité et cette indépendance peuvent être modifiées, sans que la Société doive l'empêcher, lorsqu'une nation veut se séparer de l'Etat dont elle fait partie. — Ainsi la nationalité s'est trouvée reconnue en droit des gens, et par un acte de la plus grande importance, comme possédant le droit à une certaine autonomie et à une certaine protection, autonomie et protection d'ailleurs garanties, le cas échéant, par des sanctions internationales : représentations diplomatiques, ou même intervention collective. Solution qu'au surplus les décisions de plusieurs associations ont ensuite, en divers pays, expressément confirmée. La réunion des Associations pour la Société des Nations tenue à Bruxelles en décembre 1920 a, par exemple, « décidé la rédaction d'une déclaration des droits et des devoirs des nations » (1) et « invité la Société des Nations à formuler les principes pouvant garantir aux nationalités comprises dans le territoire de chaque Etat l'égalité civile, la liberté religieuse et le libre usage de leur langue » (2). Et, plus explicite encore, le Comité central exécutif de l'Association russe pour la Société des Nations a, la même année, voté la résolution suivante : « Les

(1) L'Institut américain de droit international en 1916 et l'Union juridique internationale en 1919 ont bien rédigé chacun une « déclaration des droits et des devoirs des nations » ; mais, pour eux, le mot nation était synonyme du mot Etat.

(2) V. Le Fur, *op.* et *loc. cit.*, p. 194, note.

droits des minorités nationales, ethniques, de race, de religion ou de langue, doivent être proclamés et garantis par la Société des Nations comme découlant nécessairement de la conscience de l'humanité contemporaine. Aux fins de la défense de leurs droits, les minorités doivent être reconnues personnes morales du droit public jouissant de toute capacité pour faire appel aussi bien aux pouvoirs internes de l'Etat qu'aux organes compétents de la Société des Nations : Cour, Conseil, etc. » (1).

159ᵇ. — 4° Les colonies, possessions et dépendances ne constituent pas des sujets du droit des gens distincts de l'Etat auquel elles appartiennent, même lorsqu'elles jouissent d'une certaine autonomie en ce qui concerne leur administration intérieure : elles doivent être considérées comme une partie de cet Etat. Il nous semble en effet que pour être une personne internationale il ne suffit pas qu'une collectivité soit plus ou moins indépendante au point de vue du droit interne, il faut encore qu'elle puisse entretenir des rapports propres avec des Etats étrangers. — A cet égard, la situation que la Grande-Bretagne a faite à plusieurs de ses territoires coloniaux, depuis la seconde moitié du XIXᵉ siècle, ne laisse pas de présenter des difficultés. A partir de cette époque, les territoires du Canada, de Terre-Neuve, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, de l'Afrique du Sud ont cessé d'être entièrement soumis à la métropole pour devenir des « self-governing Dominions » plus ou moins indépendants. Ils ont obtenu de la Grande-Bretagne des constitutions leur attribuant une autorité assez étendue, pourvue d'un pouvoir législatif, exécutif et judiciaire (acte du 29 mars 1867 pour le Canada ; acte du 9 juillet 1900 pour l'Australie ; acte du 20 septembre 1909 pour l'Afrique du Sud, etc.). Certains d'entre eux, comme le Canada, l'Australie, ont leur drapeau, leurs monnaies, leurs timbres, une armée et même une flotte à eux ; ils sont de plus entrés, comme partie, à côté de la mère-patrie, dans des unions administratives comme l'Union postale, et ont signé avec des Etats étrangers certaines espèces de traités, par exemple des traités de commerce ou de navigation. Comment caractériser une semblable situation ? Bluntschli (*op. cit.*, art. 70) paraît considérer les Dominions comme des personnes de droit international. Nys (*op. cit.*, t. I, p. 405) et de Louter (*op. cit.*, t. I, p. 215) voient en eux des *Etats*, mais des Etats *non souverains*, qui n'ont pas de personnalité juridique internationale et continuent d'appartenir comme colonies à l'Empire britannique. Oppenheim (*op. cit.*, 3ᵉ édit. par Roxburgh, t. I, § 94 a) ne leur con-

---

(1) V. Marc Vichniac, *La protection des droits des minorités dans les traités internationaux de 1919-1920*, 1921. — Comp. Fedozzi, *Il concetto di personalità internazionale nell' art. 1° del Patto della Società delle Nazioni*, Rivista internazionale di filosofia del diritto, 1921, p. 100.

fère pas le titre d'Etats et il refuse de leur reconnaître la qualité de sujets de droit international, bien qu'ils puissent négocier certains traités, car, s'ils agissent de la sorte, c'est seulement avec l'autorisation ou l'approbation de la métropole et comme délégués de celle-ci : c'est ce que Cobbett (*op. cit.*, t. I, p. 53) semble également décider. Pour G. Rolin-Jaequemyns (*Le mouvement vers une constitution fédérale de l'Empire britannique*, R. D. I., t. XXIV, p. 119), « les colonies anglaises qui ont non seulement une législature, mais des gouvernements responsables, sont en réalité des *Etats* autonomes, avec cette seule restriction que le gouvernement britannique les représente au dehors et conserve, par l'organe du gouvernement qu'il nomme, un droit de veto sur leur législation ». John Ewart (*Canada colony to Kingdom*, A. J., 1913, p. 268) va jusqu'à soutenir que le Canada est nominalement une colonie mais réellement un Etat indépendant. Au contraire, F. de Martens (*op. cit.*, t. I, p. 374) déclare que les colonies qui ont leurs parlements et leurs troupes doivent être considérées comme faisant partie intégrante de leur métropole dès lors qu'elles ne possèdent pas de représentation internationale, et Pasquale Fiore (*Le droit international codifié*, édit. franç., 1911, n° 103, p. 131) affirme que les colonies n'ont aucune personnalité internationale et demeurent une partie de l'Etat auquel elles appartiennent même quand elles jouissent d'une autonomie limitée pour ce qui concerne leur propre gouvernement et la capacité d'accomplir certains actes déterminés d'un caractère international. — De la situation des dominions anglais, il faut aussi rapprocher celle de l'Inde britannique : la Grande-Bretagne lui a accordé l'indépendance administrative en lui défendant toutefois de prendre part à aucune négociation internationale. — Mais, depuis la fin de la guerre mondiale de 1914-1919, à laquelle prirent part à côté de la Grande-Bretagne l'Inde ainsi que ses quatre dominions, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande et Afrique du Sud, ces collectivités ont été, au point de vue de leur condition juridique, soumises à d'importants changements. Non seulement elles furent représentées *séparément* dans la délégation de l'Empire britannique à la conférence de la Paix de Paris, et figurèrent aux traités de paix comme ayant donné des plénipotentiaires distincts au « roi du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande et des territoires britanniques au-delà des mers, empereur des Indes », mais elles ont été expressément admises dans la Société des Nations en qualité de membres originaires et avec droit de vote indépendant dans l'assemblée où elles prennent place à leur rang alphabétique et non pas à celui de l'Empire britannique (1). Leur situation s'est ainsi trouvée précisée avec une plus

(1) C'est tout au moins ce qui a eu lieu en 1920 à la première assemblée de la Société des Nations (R D. I., 3e série, t. II, p. 228, note 1).

grande certitude. Appelées à participer directement à l'élaboration et à la signature d'un acte de haute politique internationale et introduites dans la famille organisée des nations, il parait difficile de mettre en doute que ces dépendances de la Grande-Bretagne doivent être désormais qualifiées de personnes de droit international. Des faits récents, intéressant au moins certaines d'entre elles, étaient au surplus de nature à laisser prévoir cette solution : en 1909, on avait créé au Canada un département des affaires extérieures pour s'occuper spécialement des négociations avec les pays étrangers, et peu après, en 1910 et en 1911, le Canada concluait, directement et sans la collaboration active de la Grande-Bretagne, un traité d'arbitrage permanent et une convention de commerce avec les Etats-Unis. Un fait nouveau est venu depuis lors en tirer la conclusion ; au mois de mai 1920, un ministre spécial au Canada a été nommé pour représenter les intérêts canadiens à Washington auprès du gouvernement des Etats-Unis (1).

(1) V. Ewart, *Canada colony to Kingdom*, A. J., 1913, p. 276. — De Louter, *op. cit.*, t. I, p. 214, note 1. — Il n'est pas sans intérêt, pour la détermination de la situation juridique des dominions britanniques, de rappeler ce que le chef du gouvernement britannique, M. Lloyd George, disait le 20 juillet 1921 dans une lettre qu'il écrivait au leader du mouvement sinn-fein irlandais, M. de Valera, pour lui faire connaître ses propositions en ce qui concerne le règlement de la condition de l'Irlande. On peut, en effet, en inférer que, d'après M. Lloyd George, les dominions sont réellement des *Etats*, car il déclarait formellement qu'un *Etat* irlandais se trouvera érigé si l'Irlande veut bien accepter le statut des dominions qu'il lui propose : « Je suis résolu, en ce qui me concerne, disait-il, à prendre l'assurance qu'aucun obstacle n'empêchera les hommes d'Etat irlandais d'unir leurs efforts pour ériger un *Etat* irlandais en collaboration libre et volontaire avec les autres peuples de l'empire. Animé par ces considérations, le gouvernement britannique invite l'Irlande à prendre sa place dans la grande association des nations libres sur lesquelles règne Sa Majesté. Comme preuve de son désir d'effacer les anciennes querelles et de permettre à l'Irlande d'envisager le futur avec force et espoir, il propose que l'Irlande reçoive immédiatement le statut d'un dominion avec tous les pouvoirs et privilèges qu'il comporte. Il est entendu par là que l'Irlande jouira d'une autonomie complète en matière d'impôts et de finances; qu'elle aura ses propres tribunaux et ses propres juges; qu'elle maintiendra ses propres forces militaires pour la défense intérieure, sa propre gendarmerie et sa propre police; qu'elle aura la direction des services postaux irlandais et des services qui en dépendent, de l'instruction publique, des questions d'agriculture, des mines et minérais, des forêts, des questions d'habitation, de travail, de chômage, de transports, d'hygiène publique, d'assurances et du trafic des spiritueux; et, en résumé, qu'elle exercera tous les pouvoirs et privilèges sur lesquels est basée l'autonomie des dominions se gouvernant eux-mêmes » (Temps du 16 août 1921, p. 1). C'est encore le même caractère que le premier ministre sud-africain, général Smuts, attribuait aux dominions britanniques dans une lettre écrite le 4 août à M. de Valera : « Ce que le Transvaal et l'Etat libre d'Orange ont réalisé après des années de luttes et d'évolution politique vous est offert d'une manière immédiate et complète si vous acceptez d'entrer dans la famille des dominions, dans cette grande communauté d'*Etats égaux* qui se rangeront à vos côtés et protégeront vos nouveaux droits comme s'ils étaient leurs propres droits » (Temps du 15 août 1921, p. 2).— Comp. n° 174².

— Mais il y a plus. Se plaçant en dehors du cas spécial des possessions autonomes de la Grande-Bretagne, le pacte de la Société des Nations du 28 avril 1919 a, dans son article 1^er^, alinéa 2, consacré, *d'une manière générale et comme un principe absolu,* la personnalité internationale de « tout Etat, dominion ou colonie qui se gouverne librement », en déclarant que celui-ci « peut devenir membre de la Société des Nations, si son admission est prononcée par les deux tiers de l'Assemblée, pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux et qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et aériens » (1).

---

(1) Comp. Guido da Ruggiero, *L'Impero britannico dopo la guerra*, 1920.

LIVRE PREMIER

LES ÉTATS (1)

—

160. — Les *Etats* sont des corps politiques indépendants, capables d'entretenir des relations les uns avec les autres.

La notion de l'*Etat* ne doit pas être confondue avec celle de *nation*. — Un Etat peut se composer de plusieurs nations, comme a été notamment composée l'Autriche-Hongrie. — Une nation peut être scindée, divisée, fractionnée en plusieurs Etats. La nation polonaise a été jusqu'en 1919 inégalement divisée entre l'Autriche, la Prusse et la Russie (2).

---

(1) Ansaldi, *Gli Stati: diritti e doveri; teoria della responsabilita internazionale*, 1915. — Bluntschli, *Théorie générale de l'Etat*, trad. par Riedmatten, 1877. — Cimbali, *Lo Stato secondo il diritto internazionale*, 1891. — Crane, *L'Etat en droit constitutionnel et en droit international* (en anglais), 1907.— Dickinson, *Analogy between natural persons and international persons in the law of nations*, Yale law journal, mai 1917, p. 564.— Duguit, *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, 1901; *L'Etat, les gouvernements et les agents*, 1903; *Le droit social, le droit individuel et les transformations de l'Etat*, 1908. — Fiore, *De la personnalité civile de l'Etat*, R. D. I. P., t. I, p. 347. — Le Fur, *L'Etat, la souveraineté et le droit*, 1906. — Hill, *World organization as affected by the nature of the modern State*, 1911. — Jellinek, *L'Etat moderne et son droit*, trad. Fardis, 1904 ; *Allgemeine Staatrecht*, 1905. — Krabbe, *Die moderne Staatsidee*, 1919. — Miceli, *Lo Stato e la Nazione nei rapporti fra il diritto internazionale*, 1809. — Michoud, *Théorie de la personne morale*, 1906-1909. — Otto Mayer, *Die juristiche Person und ihre Verwertbarkeit im offentlichen Recht*, 1908. — Rapisardi-Mirabelli, *Lo Stato soggetto del diritto internazionale*, 1909. — Ruck, *Die Leibnizische Staats idee, aus den quellen dargestellt*, 1909. — Saleilles, *De la personnalité juridique, histoire et théorie*, 1910. — Willoughby, *An examination of the nature of the State*, 1903. — Willoughby et Crane, *Juristic conception of the State*.

(2) Les auteurs qui ont écrit sur le droit international public ont fréquemment employé comme synonymes les termes: *nation*, *Etat*. Pour la commodité du langage, il nous arrivera de les imiter et d'employer quelquefois le mot *nation* pour éviter la répétition trop fréquente de celui d'*Etat*. Le lecteur ne s'y trompera pas. — Pour les Anglais et les Américains, *nation* est synonyme d'*Etat*. La déclaration de 1916 de l'Institut américain de droit international, qui s'est proposée de déterminer les droits et les devoirs des Etats, est intitulée: « Droits et devoirs des nations ». De même, la déclaration qu'a émise en 1919, sur le même sujet, l'Union

161. — La nation est « la réunion en société des habitants d'une même contrée, ayant le même langage, régis par les mêmes lois, unis par l'identité d'origine, de conformation physique et de dispositions morales, par une longue communauté d'intérêts et de sentiments et par une fusion d'existences amenée par le laps des siècles » (V. Pradier-Fodéré, *Traité de droit international public*, t. I, n°s 45 à 80).

L'Etat (au point de vue du droit international public) est une réunion permanente et indépendante d'hommes, propriétaires d'un certain territoire, associés sous une autorité commune, organisée dans le but d'assurer à tous et à chacun l'exercice de sa liberté et la jouissance de ses droits (V. les diverses définitions données par les auteurs dans Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, n°s 71 et s.).

162. — Les éléments essentiels constitutifs d'un Etat sont : 1° une association permanente d'hommes assez nombreuse pour être capable de vivre avec ses propres ressources ; 2° la jouissance par cette association d'une existence souveraine, libre et indépendante ; 3° une volonté collective régulièrement organisée sous une autorité suprême chargée de la direction de l'association ; 4° un territoire défini, suffisant pour assurer l'indépendance et la permanence de la société organisée. — L'association humaine qui réunit ces éléments est un Etat. La permanence de cette association constitue l'*identité* de l'Etat.

163. — L'Etat est *homogène*, quand, comme l'Espagne et la France, il ne renferme que des populations appartenant à la même nation. — Il est *hétérogène*, quand des populations appartenant à des nationalités différentes sont réunies sous un même gouvernement. L'Autriche-Hongrie comprenant des populations allemandes, tchèques, magyares, slovaques, slovènes, polonaises, italiennes, serbes, croates, etc., a été le type de l'Etat hétérogène. Mais, homogène ou hétérogène, l'association est un Etat, dès que sont réunis les éléments indiqués. — Parmi ces éléments, l'un doit fixer notre attention immédiate. L'association doit avoir une existence libre, indépendante et souveraine. — Qu'est-ce que la souveraineté ?

164. — La souveraineté est, ou intérieure et intranationale, ou extérieure et internationale.

La souveraineté *intérieure*, ou *autonomie*, est le pouvoir qu'a une association d'hommes de formuler ses conditions d'existence, de constituer son gouvernement selon des principes et des idées propres, en vue d'un but défini et déterminé, de fixer sa législation

---

juridique internationale (V. *Séances et travaux de l'Union juridique internationale, 2e session, novembre 1919*, pp. 47 et s.). — Observons que l'organisation internationale établie en 1919 par la conférence de la Paix de Paris, s'est appelée : « Société des Nations » : on sait l'influence que l'élément anglo-saxon, notamment par le président Wilson, exerça sur les actes de cette conférence.

sans aucune intervention étrangère. — L'institution et l'organisation de cette souveraineté intérieure, ou autonomie, donne à l'Etat sa personnalité juridique, en fait un être de raison, capable de droits et de devoirs, une *personne civile*.

La souveraineté *extérieure*, ou *indépendance*, est le pouvoir pour une société d'hommes de se conduire, régir et diriger en dehors d'elle-même, avec une pleine et entière liberté, à l'exclusion de toute contrainte étrangère. — Elle se traduit et s'affirme dans les relations des Etats. — A elle seule se réfère le droit international public, mais elle présuppose et implique nécessairement l'existence de la souveraineté intérieure.

L'autonomie ou souveraineté intérieure est la base, le support de la souveraineté extérieure. La deuxième ne saurait exister sans la première. Les organes externes, les modes de manifestation peuvent n'être pas les mêmes. N'importe. L'une est la condition *sine qua non* de l'autre. Une association d'hommes qui ne jouirait pas dans son sein du pouvoir souverain, qui n'exercerait pas sur elle-même la souveraineté intérieure, l'*imperium* et la *jurisdictio*, manquerait de l'individualité nécessaire pour posséder et exercer la souveraineté extérieure.

Juridiquement, la souveraineté *extérieure* ne dépend, ni de la puissance morale, ni de la force matérielle de l'Etat ; puissance et force qui, en fait, jouent au contraire un rôle considérable dans la vie politique et économique des nations. — En droit international, tous les Etats *indépendants* jouissent des mêmes droits, possèdent les mêmes attributs, bien que leur influence politique soit inégale et les fasse classer par les historiens et par les diplomates en Etats de 1er, 2^{e} et 3^{e} ordres. Juridiquement, le Danemark et le Portugal sont les égaux de l'Allemagne et de la France.

Ces prémisses posées, passons au classement des Etats.

CHAPITRE PREMIER

CLASSEMENT DES ÉTATS (1)

Les Etats doivent être diversement classés selon les divers points de vue : 1° de leur structure et de leur composition ; 2° de leur souveraineté.

SECTION I. — États classés d'après leur structure

165. — La structure des Etats n'est pas identique et uniforme. Elle est au contraire susceptible d'une très grande variété. La configuration du sol, le mélange ou la juxtaposition de nationalités différentes, les traditions, les faits historiques, les ambitions politiques, etc., autant de causes qui ont contribué à créer cette diversité.

---

(1) V. Van Asbeck, *Recherches sur la structure juridique du monde* (en néerlandais), 1916. — Bake, *Staatenbond en Bondsstaat*, 1881. — Berg, *De Fœderibus patrocinii*, 1824. — Borel, *Etude sur la souveraineté et l'Etat fédératif*, 1886. — Bornhack, *Einseitgie Abhängigkeitsverhältnisse unter den modernen Staaten*, 1896. — Brie, *Der Bundesstaat*, 1874 ; *Theorie den Staatenverbindungen*, 1896. — Brunialti, *Unioni e combinazioni fra gli Stati*, 1881. — Despagnet, *Essai sur les protectorats*, 1896. — Ebers, *Die Lehre vom Staatenbunde*, 1910. — Engelhardt, *Les protectorats anciens et modernes*, 1896. — Fedozzi, *Saggio sul protettorato*, 1897. — Le Fur, *Etat fédéral et confédération d'Etats*, 1896 (édition allemande en collaboration avec M. Posener, sous ce titre : *Bundesstaat und Staatenbund in geschichtlicher Entwickelung*, 1902). — Hart, *Introduction to the study of federal government*, Harward historical monographs (avec bibliographie), 1891. — Heilborn, *Das völkerrechtliche Protektorat*, 1891. — Himly, *Histoire de la formation des Etats de l'Europe centrale*, 1896. — Jellineck, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, 1892. — Von Maday, *Versuch einer neuen theorie von den Staaten-Verbindungen mit besonderer Berücksichfigung der Schweiz und Œsterreich-Ungarns*, 1912. — Perassi, *Confederazione di Stati e Stato federale*, 1910. — Seydel, *Der Bundesstaatsbegriff*, Revue de Tubingue, 1872. — Sirmagieff, *De la situation des Etats mi-souverains*, 1889. — Stubbs, *Suzerainty or the rights and duties of suzerain and vassal States*, 1882. — Svéreff, *Les bases de la classification des Etats, en relation avec la doctrine générale de la classification*, 1883. — Westerkamp, *Staatenbund und Bundesstaat*, 1892.

§ 1. — État simple

165[1]. — L'Etat *simple* est celui qui, indivis, est en possession d'une souveraineté complète et permanente à l'extérieur, homogène à l'intérieur.

Les Etats, dits Etats simples, sont en Europe la règle générale. — La Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède sont notamment des Etats simples. — Il en a été de même, quoiqu'on en ait dit (n° 168), jusqu'en 1921 de la Grande-Bretagne, qui formait un seul royaume avec l'Ecosse et l'Irlande. — La Roumanie et la Serbie sont devenues des Etats simples depuis le traité de Berlin du 13 juillet 1878 (1). — Les traités de paix qui ont mis fin à la guerre mondiale ont créé de nouveaux Etats simples : la République tchéco-slovaque et la République de Pologne (2).

C'est aussi la forme de l'Etat simple qui est dominante en Asie : Chine, Japon, Perse, Siam.

Au contraire, en Amérique, les Etats unitaires sont l'exception (3).

§ 2.— État composé

165[2]. — L'Etat *composé* implique la réunion, plus ou moins complète et plus ou moins durable, de plusieurs Etats sous un gouvernement commun ou sous un prince commun.

---

(1) V. Bluntschli, *Le congrès de Berlin et sa portée au point de vue du droit international*, R. D. I., t. XII, pp. 284 et 410. — V. aussi *suprà*, n° 134 et note. — Avant le traité de Berlin, la Roumanie était vassale de la Turquie. Elle se composait de deux principautés : la Moldavie et la Valachie. Ces principautés n'avaient jamais cessé d'aspirer à se fondre en une Roumanie. Après la guerre de Crimée et le congrès de Paris, l'Europe leur permit de s'unir par certains liens, tout en restant distinctes (art. 22 et 23, traité de Paris du 30 mars 1856 ; convention de Paris du 19 août 1858). A côté d'organes communs, il devait y avoir deux gouvernements, deux assemblées, deux princes élus ou *hospodars*, qui recevraient l'investiture du sultan. La volonté nationale déjoua cette combinaison d'une manière assez curieuse. Valaques et Moldaves s'entendirent pour élire simultanément le même personnage, le colonel Couza, hospodar de Valachie et hospodar de Moldavie, et ils réalisèrent ainsi entre les deux principautés vassales de la Turquie une sorte d'union personnelle (n° 166). Les puissances et la Porte protestèrent, puis cédèrent sur le fond en repoussant la forme, au moyen d'un expédient. Le sultan reconnut Couza, mais lui accorda deux firmans d'investiture, l'un pour la Valachie, l'autre pour la Moldavie.

(2) V. Blociszewski, *La restauration de la Pologne et la diplomatie européenne*, R. D. I. P., 2e série, t. III, pp. 5 et s.

(3) V. Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, n°s 109 et s. — F. de Martens, *op. cit.*, t. I, § 56. — Mérignhac, *op. cit.*, 2e partie, p. 6. — Moore, *op. cit.*, t. I, § 5. — Nys, *op. cit.*, t. I, p. 392. — Oppenheim, *op. cit.*, t. I, § 85. — Rivier, *op. cit.*, t. I, p. 75.

Cette catégorie d'Etats comprend des combinaisons variées, séparées par des différences souvent quelque peu indécises : union réelle, union personnelle, confédération d'Etats, Etat fédéral, empire fédéral.

A. — Union personnelle (1)

166. — L'union personnelle suppose deux ou plusieurs Etats se gouvernant chacun par ses propres lois, ayant son organisation distincte, mais unis sous la main d'un seul et même chef. — Un seul prince pour les différents Etats. — Si, en général, l'union personnelle a lieu entre deux Etats, rien ne s'oppose à ce qu'elle soit formée entre plus de deux Etats. — Cette union présente un double caractère. — Elle est temporaire. — Elle n'entraîne pas la confusion des personnalités internationales des Etats. — La souveraineté individuelle persiste complète pour chacun des Etats.

On rencontre dans l'histoire un certain nombre de cas où il y a eu union personnelle entre des Etats.

166¹. — 1° *Lithuanie et Pologne.* — En 1386, le grand duc de Lithuanie, Jagellon, épousa la reine de Pologne, Hedwige : il en résulta une union personnelle entre la Pologne et la Lithuanie. Cette union personnelle fut transformée en 1569 en union réelle par le traité de Lublin (n° 167¹).

166². — 2° *Angleterre et Hanovre.* — Le lien d'union personnelle a existé entre l'Angleterre et le royaume de Hanovre, de 1714 à 1838. A l'avènement de la reine Victoria, l'union fut détruite par suite de la diversité des règles de succession. La loi anglaise préfère les femmes de la ligne régnante aux mâles des lignes collatérales. Le Hanovre n'appelait les femmes au trône qu'à défaut de mâle dans toutes les lignes.

166³. — 3° *Neuchâtel et Prusse.* — Une union personnelle a relié la principauté de Neuchâtel (Suisse) et la Prusse : elle a pris fin par le traité de Paris, du 26 mai 1857.

166⁴. — 4° *Pays-Bas et Luxembourg.* — Le royaume des Pays-Bas et le grand-duché de Luxembourg ont été aussi dans les liens d'une union personnelle (art. 67 et 71 de l'acte final du congrès de Vienne du 9 juin 1815. — Traité de Londres du 11 mai 1867). Celle-ci a cessé par la mort de Guillaume III, le 23 novembre 1890 : le droit public du Luxembourg ne permettait pas d'appeler à la succession la princesse qui devait monter sur le trône des Pays-Bas. En vertu du pacte du 30 juin

---

(1) Sur l'union personnelle, en dehors des ouvrages cités plus haut, V. Despagnet, *Les difficultés internationales venant de la constitution de certains pays*, R. D. I. P., t. II, pp. 184 et s. — Juraschek, *Personal-und Bead Union*, 1878.

1783, des traités de Vienne, 1815, et de Londres, 1867, le grand-duc Adolphe de Nassau est devenu souverain de Luxembourg.

166⁵. — 5° *Grande-Bretagne et Indes.* — Rivier estime que depuis le 1er janvier 1877 il y a une union personnelle entre la Grande-Bretagne et l'empire des Indes : le roi de la Grande-Bretagne et d'Irlande est en même temps empereur des Indes (1) ; cette opinion est contestée (2).

166⁶. — 6° *Belgique et Congo.* — Par la loi du 30 avril 1885, les Chambres belges avaient autorisé le roi Léopold II de Belgique à devenir le chef de l'Etat indépendant du Congo. L'union devait être exclusivement personnelle. Mais la situation a été modifiée par la loi du 29 juillet 1889 autorisant le gouvernement belge à participer à l'établissement de chemins de fer dans le Bas-Congo, par le testament du roi, daté du 2 août 1889, léguant à la Belgique, après sa mort, tous ses droits de souveraineté sur le Congo, par la convention du 3 juillet 1890, autorisant la Belgique à s'annexer le Congo, même du vivant du roi. La convention du 3 juillet 1890 avait fixé à 1901 l'époque où la Belgique aurait à se prononcer définitivement sur la reprise du Congo ; on n'attendit pas jusque-là : le 9 janvier 1895 le gouvernement belge signa avec le souverain du Congo une convention par laquelle celui-ci cédait à l'Etat belge ses possessions africaines ; mais, à la suite d'une vive opposition du Parlement, le gouvernement de la Belgique a retiré le projet d'annexion (28 mai 1895). C'est le 4 février 1901 qu'en vertu de la convention de 1890 l'Etat belge devait se prononcer à cet égard : sur une proposition déposée le 25 février par le gouvernement, le Parlement belge, au mois d'août suivant, remettait à une date indéterminée l'annexion du Congo par la Belgique. Le 14 décembre 1906, la Chambre belge a déclaré « de l'intérêt du pays de se prononcer du vivant du roi sur la question de la reprise ». — L'accord du 3 juillet 1890 soulevait la question du droit de préemption accordé à la France par l'acte du 23 avril 1884 : en vertu de cet acte, le président de l'Association internationale du Congo s'était engagé envers le gouvernement français à donner un droit de préférence à la France si l'Association était jamais, par suite de circonstances imprévues, amenée à réaliser ses possessions africaines. Après que l'Asociation eut été reconnue comme Etat indépendant du Congo, uni personnellement à la Belgique (février-avril 1885), on put craindre que la Belgique, en retour des sacrifices qu'elle pourrait faire en faveur de l'Etat du Congo, ne réclamât de celui-ci des avantages en contradiction avec le droit de préférence de la France. Le gouvernement français cependant ne voulut pas sus-

---

(1) Rivier, *Principes du droit des gens*, t. I, p. 95.

(2) V. Despagnet-de Boeck, *Cours de droit international public*, n° 78, p. 101.

citer de difficultés. Le 29 avril 1887, il a purement et simplement *pris acte* de la déclaration par laquelle le ministre de l'Etat du Congo l'avait avisé que dans *son opinion* le droit de préemption n'était pas opposable à la Belgique à raison de l'union personnelle. Mais la convention du 3 juillet 1890 entre le Congo et la Belgique et, bientôt après, celle du 9 janvier 1895, en annonçant comme prochaine l'annexion du Congo par la Belgique, décidèrent la France à régler d'une manière précise la question de ses droits : un traité du 5 février 1895 entre la France et la Belgique a reconnu en termes formels le droit de préférence de la France pour tous les cas d'aliénation totale ou partielle, y compris l'échange et la simple location. — La cession du Congo à la Belgique a été effectuée par le traité du 28 novembre 1907 et l'acte additionnel du 5 mars 1908, approuvés par la loi belge du 18 octobre 1908 ; une charte coloniale a été votée par la Chambre et le Sénat belges, les 20 août et 9 septembre 1908 (Bulletin officiel du Congo belge, n° 1, 15 novembre 1908). — Un arrangement du 23 décembre 1908 entre la France et la Belgique a réglé, dans les termes de la convention du 5 février 1895, le droit de préférence de la France sur les possessions congolaises de la Belgique (1). — Lors des négo-

(1) Sur le Congo, V. Anzilotti, *L'annessione del Congo*, R. I., 1909, p. 237. — Blanchard, *Etude sur la formation et la constitution politique de l'Etat indépendant du Congo*, 1899. — Brunet, *L'annexion du Congo à la Belgique et le droit international*, 1911. — Cattier, *Droit et administration de l'Etat du Congo*, 1898 ; *Etude sur la situation de l'Etat indépendant du Congo*, 1906. — Challaye, *La question internationale du Congo*, 1909. — Delpech, *La reprise de l'Etat indépendant du Congo*, R. D. I. P., t. IX, p. 468. — Delpech et Marcaggi, *Le transfert à la Belgique de l'Etat indépendant du Congo*, R. D .I. P., t. XVIII, p. 105. — Despagnet, *L'Etat du Congo et la Belgique*, Revue bleue, 23 juin 1894. — Dulong, *Une colonie nouvelle : le Congo belge*, 1911. — Errera, *Le Congo* (dans *Traité de droit public belge*, 1908) ; *Le Congo belge*, Rev. dr. public, t. XXV, n° 4. — Paul Fauchille, *L'annexion du Congo à la Belgique et le droit international*, R. D. I. P., t. IX, p. 468. — Du Fief, *La question du Congo depuis son origine jusqu'à aujourd'hui*, 1885. — Fraisse, *Situation internationale des pays tributaires du bassin du Congo*, 1904.— Jozon, *L'Etat indépendant du Congo*, 1900.— Lefébure, *Le régime des concessions au Congo*, 1904. — Morel, *La question congolaise*, Quest. dipl. et col., 16 mars 1909.— Moynier, *La fondation de l'Etat du Congo, au point de vue juridique*, 1887. — Navez. *Essai historique sur l'Etat indépendant du Congo*, 1905. — Nève, *Le Congo belge*, Revue des Deux-Mondes, 15 août 1910. — Nys, *L'Etat indépendant du Congo et les dispositions de l'acte général de Berlin*, R. D. I., 2e série, t. V, p. 315; *L'Etat indépendant du Congo et le droit international*, R. D. I., *ibid.*, p. 517. — Oppelt, *Léopold II, roi des Belges, chef de l'Etat indépendant du Congo*, 1885. — Payen, *L'annexion de l'Etat du Congo à la Belgique*, Quest. pol. et col., nos 266 et 277. — Pierantoni, *Le traité de Berlin et d'Etat du Congo*, 1901. — Reeves, *The Congo free State*, 1894, et *The origin of the Congo free State*, A. J., 1909, p. 99. — Regelsperger, R. D. I. P., t. XVIII, p. 208. — Rouard de Card, *Notre droit de préférence sur le Congo belge et la convention franco-allemande du 4 novembre 1911*, 1917. — Le Roy, *L'Etat indépen-*

ciations touchant l'accord du 4 novembre 1911 entre la France et l'Allemagne pour certaines cessions dans l'Afrique équatoriale, l'Allemagne semble avoir émis certaines prétentions relatives à l'exercice par la France de son droit de préférence. Ces prétentions pouvaient être dangereuses pour la colonie belge du Congo ; la France refusa d'y satisfaire. Finalement l'article 16 du traité déclara que toute modification, du fait de la France ou de l'Allemagne, au statut territorial du bassin du Congo défini par l'acte de Berlin devrait donner lieu à des conversations entre les puissances signataires de cet acte (1). Par l'article 145 du traité de paix de Versailles, l'Allemagne a renoncé à tous les droits issus de la convention passée avec la France le 4 novembre 1911.

166⁷. — 7° *Russie et Finlande.* — Un auteur (2) a soutenu que les rapports entre la Russie et la Finlande étaient avant 1917 ceux d'une union personnelle (n° 167⁴).

166⁸. — 8° *Danemark et Islande.* — L'île danoise d'Islande a été, à la suite de la décision d'une commission constituée en 1907 par le roi de Danemark, conformément à une loi fédérale votée le 30 novembre 1918 par les Parlements de Danemark et d'Islande, érigée en Etat souverain. Les deux Etats sont unis sous la souveraineté du roi de Danemark Christian X : il y a ici une situation temporaire, ce qui est le caractère dominant de l'union personnelle. Mais le Danemark est chargé des affaires étrangères de l'Islande qui n'a pas de pavillon de guerre et s'est déclarée neutre à perpétuité (V. n° 167⁶) (3).

166⁹. — 9° *Autriche et Hongrie. — Norvège et Suède.* — Quelques auteurs ont soutenu que l'Autriche et la Hongrie et aussi la Suède et la Norvège ont été en union personnelle, et non pas en union réelle (4). — V. ci-après n°ˢ 167³ et 167².

---

dant du Congo, Correspondant, 10 juillet 1907. — Von Stengel, *L'Etat du Congo et les actes diplomatiques qui s'y rapportent,* Rev. éc. intern., janv. 1905. — Van den Driessche du Trieulx, *Les droits de l'Etat indépendant du Congo,* 1905. — Vandervelde, *Les derniers jours de l'Etat du Congo.* — Vauthier, *La reprise du Congo par la Belgique,* Revue de Belgique, 1907. — Vermeersch, *La question congolaise,* 1906. — Wautters, *L'Etat indépendant du Congo,* 1899. — La question de l'annexion du Congo à la Belgique a donné lieu à d'intéressants problèmes de droit international (V. ci-après). V. encore la *Vie politique à l'étranger,* années 1889, p. 286, 1890, p. 418. V. aussi *infra,* n° 207, note. — Sur le droit de préemption, V. spécialement R. D. I. P., t. II, p. 545 ; Regelsperger, *ibid.,* t. XVIII et Rouard de Card, *op. cit.*

(1) V. Basdevant (en français dans Niemeyer et Strupp, *Jahrbuch des Völkerrechts,* 1913, p. 798).

(2) V. Gothaer, *Genealogishes Taschenbuch,* 1891, p. 945.

(3) V. Regelsperger, *L'Islande, nouvel Etat indépendant,* Revue des sciences politiques, t. XLIII, 1920, p. 411. — Comp. La Vie politique dans les Deux-Mondes, 1907-1908, p. 240.— Comp. encore Ranguar-Lundborg, *Islando staatsrechtliche Stellung,* 1908.

(4) V. Bidermann, *Die rechtliche Nature der œsterreichisch-ungarischen*

166[10]. — Dans certains cas, des Etats ont, par des stipulations expresses, écarté formellement la possibilité d'une union personnelle entre plusieurs pays. Ainsi, le 7 novembre 1659, à la paix des Pyrénées, il fut stipulé que jamais les couronnes de la France et de l'Espagne ne pourraient être réunies sur la même tête : ce qui excluait l'union personnelle de la France et de l'Espagne. De même, le traité signé à Londres le 13 juillet 1863 entre le Danemark, la France, la Grande-Bretagne et la Russie interdit l'union personnelle entre la Grèce et le Danemark en déclarant dans son article 6, à propos de l'avénement du prince Georges de Danemark au trône de Grèce, qu'en aucun cas les couronnes de Grèce et de Danemark ne pourraient être déposées sur la même tête.

166[11]. — Ce qui caractérise l'union personnelle, c'est que l'unité du souverain est accidentelle et temporaire. Ce sont en général surtout des questions d'hérédité dynastique, de loi successorale, qui donnent naissance à une union personnelle. « Cette union, observe Rivier, provient ordinairement du fait que la loi nationale qui règle la succession au trône de l'un des pays appelle à régner sur ce pays un prince qui règne sur l'autre en vertu de la loi nationale de celui-ci ». Il peut encore y avoir union personnelle quand le souverain d'un Etat est appelé à la direction d'un autre Etat, non plus par voie d'hérédité, mais parce qu'il est choisi comme tel ou parce qu'il a fondé un Etat nouveau dont il prend la couronne. « Le lien qui unit les Etats n'est pas formé par un acte international ; il résulte du droit public interne de chaque Etat, et c'est aussi du droit public interne que proviendra normalement sa rupture ». L'union cessera par la cessation de la coincidence des droits publics nationaux, par exemple, par le changement apporté à l'ordre de succession ou au régime politique, par l'élection de deux personnes différentes à la place du souverain commun qui est mort ou a abdiqué (1).

166[12]. — Les auteurs sont d'accord pour admettre que l'union personnelle ne constitue pas un Etat particulier, distinct des Etats qui la composent : la personnalité des Etats unis ne se fond pas dans celle de l'union personnelle ; chacun d'eux demeure une personne de droit international distincte de celle des autres (2). — De là, plusieurs conséquences : 1° Chaque Etat peut avoir sa politique propre. Il a ses alliances et ses traités distincts. Il peut avoir une représentation diplomatique différente : pendant la durée de son union avec les Pays-Bas, le Luxembourg a eu un représentant diplomatique à Berlin et à Paris. En fait, à raison de l'unité de

---

Monarchie, 1877. — Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, 1877, p. 39. — Comp. aussi Lawrence-Wheaton, Phillimore et Travers-Twiss, *op. cit.*

(1) V. Rivier, *op. cit.*, t. I, p. 94.

(2) V. notamment de Louter, *op. cit.*, t. I, p. 194. — Oppenheim, *op. cit.*, t. I, p. 86. — Rivier, *op. cit.*, t. I., p. 93.

souverain, il y aura une tendance à ce que les Etats unis aient une politique commune, et fréquemment le même individu représentera les Etats unis : mais cet individu sera alors l'envoyé de chacun des Etats, non celui de l'union personnelle, et il se pourra qu'il suive pour l'un et pour l'autre des politiques différentes. Un des Etats en union personnelle peut être en situation de guerre sans que l'autre ou les autres Etats s'y trouvent eux-mêmes nécessairement. On peut même théoriquement concevoir que deux Etats personnellement unis entrent en guerre l'un contre l'autre. De ce que les Etats demeurent distincts, il résulte encore q'ils peuvent conclure entre eux des traités et que ces accords sont de véritables traités soumis à toutes les règles du droit international quant aux conditions de validité et quant aux circonstances dans lesquelles les traités prennent fin. — 2° Chacun des Etats unis peut avoir un régime constitutionnel ou un régime international distinct. L'un peut être une monarchie absolue, l'autre une monarchie constitutionnelle, voire même une république (1) : la Belgique est un Etat constitutionnel, le Congo une monarchie absolue ; la Prusse est un Etat monarchique, la principauté de Neuchâtel a de 1814 à 1848 fait partie de la Confédération suisse entièrement républicaine. L'un peut être simple, l'autre composé ou membre d'un Etat composé : ainsi le Luxembourg uni personnellement aux Pays-Bas a fait partie de la Confédération germanique alors que les Pays-Bas n'en étaient pas un des membres. Un des Etats peut être pleinement souverain tandis que l'autre ne l'est pas : en 1867 le Luxembourg fut placé en état de neutralité perpétuelle, les Pays-Bas conservant leur pleine souveraineté. — 3° Les sujets de deux ou de plusieurs Etats unis par les liens de l'union personnelle ne sont pas citoyens d'un même Etat mais de deux ou plusieurs Etats différents. Ils sont donc en droit, quand ils se trouvent dans un des autres Etats de l'union, de véritables *étrangers*. Aussi Westlake constate que c'est *exceptionnellement* que, dans le régime de l'union personnelle entre la Grande-Bretagne et le Hanovre, par suite du caractère personnel de l'allégeance, on a admis que les Hanovriens n'étaient pas des étrangers en Angleterre et que les sujets du Royaume-Uni n'étaient pas des étrangers en Hanovre (2). — 4° Les Etats unis ne sont pas chacun responsables des actes accomplis par l'autre (3).

B. — Union réelle (4)

167. — Dans l'union réelle, plusieurs Etats, dont la constitution

---

(1) V. Rivier, *op. cit.*, t. I, p. 96.
(2) Westlake, *International law*, t. I., p. 32.
(3) V. Hall, *op. cit.*, § 175, p. 546.
(4) Sur l'union réelle, V. les auteurs cités ci-dessus, pp. 226 et 228, notes. — V. aussi Blüthigen, *L'union réelle*, Zeit. f. Völk. u .Bund, 1906, p. 237.

intérieure, la législation et l'administration restent spéciales, ne forment, sous un même chef, au point de vue des relations extérieures qu'une seule personne juridique. — Lois et institutions politiques sont distinctes : la souveraineté intérieure reste individuelle. — La souveraineté extérieure de chaque Etat lui est enlevée et se confond dans la souveraineté générale de l'Union. — A l'intérieur, plusieurs Etats ; à l'extérieur, un seul.

Citons des cas, plus ou moins certains, d'union réelle.

167[1]. — 1° *Lithuanie et Pologne.* — Le traité de Lublin de 1569 transforma en union réelle l'union personnelle qui existait depuis 1386 entre la Lithuanie et la Pologne (n° **166**[1]).

167[2]. — 2° *Norvège et Suède.* — L'acte de Charles XIII, du 6 août 1815, avait réuni la Norvège et la Suède sous un même sceptre. Chacune avait son gouvernement et sa législation propres, avec parlements et ministères distincts. — Les questions de paix ou de guerre, la conclusion et la rupture des traités, l'envoi et la réception d'agents diplomatiques étaient matières communes aux deux pays et faisaient partie des attributions du roi unique de ces deux royaumes. — Quel caractère avait leur union ? Elle paraît réelle, puisque la souveraineté extérieure est unique. — Les publicistes, cependant, n'étaient pas d'accord. Bluntschli, Bulmerincq, Heffter, Klüber, Lawrence, F. de Martens, Pradier-Fodéré y voyaient une union réelle. Funck-Brentano et Sorel, Phillimore, Wheaton pensaient que l'union était personnelle et devait cesser avec l'extinction de la famille régnante. — Travers-Twiss n'y voyait, ni une union réelle, ni une union personnelle, mais une union *fédérale* basée sur un pacte entre les deux nations suédoise et norvégienne (*op. cit.*, t. I, n° 40) (1).

Quoi qu'il en soit, aujourd'hui, l'union a cessé entre les deux Etats : la Suède et la Norvège forment désormais deux Etats séparés, complètement indépendants. — Il y a quelques années, un conflit sérieux s'était élevé entre les deux pays au sujet de l'union qui les liait : la Norvège voulait que les agents diplomatiques et consulaires, qui représentaient les deux Etats unis, fussent organisés d'une manière indépendante par chacun d'eux (2). Le 23 mai

---

(1) En ce qui concerne la Suède-Norvège, V. Le Fur, *op. cit.*, p. 312, note 1. — Rydin, *Unionen och Konungens sanktionsrättei Norska grundlagsfrgor*, 1885.

(2) V. Aall et Gielsvik, *Die norwegisch-schwedische Union, ihr Bestehen und ihre Lösung*, 1912. — Alin, *Le conflit suédois-norvégien*, 1889 ; *L'union suédo-norvégienne*, 1901. — Aubert, *La Norvège devant le droit international*, R. D. I., t. XXVII, p. 529 et t. XXVIII, p. 75. — Ask, *Le conflit norvégien*, Revue du droit public, t. II, p. 215. — Bernatzick, *Le conflit constitutionnel entre la Suède et la Norvège*, Zeitschrift für das privat und öffentliche Recht der Gegenwart, 1899, n° 2. — Despagnet, *Les difficultés internationales venant de la constitution de certains pays*, R. D. I. P., t. II, p. 191. — Fœrden, *Note sur les rapports entre la Nor-*

1905, le Storthing norvégien vota à l'unanimité une loi instituant des consulats norvégiens, mais le roi refusa de la sanctionner. Le ministère norvégien démissionna, et le 7 juin le Storthing, après avoir prononcé la déchéance du souverain, chargea les membres du cabinet démissionnaire d'exercer le gouvernement provisoire de la Norvège ; par un plébiscite qui eut lieu le 13 août, le peuple norvégien sanctionna la séparation d'avec la Suède (368.200 oui contre 184 non). A la fin du mois, des délégués de la Norvège et de la Suède se réunirent à Karlstad pour régler à l'amiable la séparation. Cette conférence, qui termina ses travaux le 23 septembre, aboutit à divers actes qui furent signés à Stockholm le 26 octobre 1905. Ce furent : 1° une convention concernant le règlement de différends par arbitrage ; 2° une convention relative à l'établissement d'une zone neutre entre les deux pays et à la mise hors d'état de servir de fortifications ; 3° une convention concernant le droit des Lapons nomades au pacage pour les rennes ; 4° une convention concernant le trafic en transit ; 5° une convention concernant les lacs et cours d'eau communs ; 6° un acte séparé concernant les mesures à prendre au sujet des fortifications de la zone neutre (R. D. I. P., t. XIV. Documents, p. 1). Le roi Oscar renonça officiellement au trône de la Norvège, et après qu'il eut refusé pour son fils la couronne que les Norvégiens lui avaient offerte, des démarches furent faites à cette fin auprès du prince Charles de Danemark. Ce prince accepta d'être roi de Norvège, si le peuple y consentait : ce qui eut lieu le 16 novembre, par 260.000 voix contre 60.000 : le 25 il entrait comme roi à Christiania sous le nom de Haakon VII. — Le 2 novembre 1907, l'Allemagne, l'Angleterre, la France et la Russie ont par traité garanti l'intégrité de la Norvège (1).

---

vège et la Suède, Bull. de la Société de lég. comparée, 1894, p. 418. — Hamilton, *Chronique politique*, Revue du droit public, t. III, p. 516. — Schefer, *Le conflit suédo-norvégien*, R. D. I. P., t. VI, p. 267. — Otto Varenuis, *L'union suédo-norvégienne*, Zeitschrift für das privat und öffentliche Recht der Gegenwart, 1900, n° 2, pp. 257 et s. — X. *La révision de l'acte d'union entre la Suède et la Norvège*, R. D. I., t. XXX, p. 261. — Sur l'union suédo-norvégienne, V. encore Schefer, *Bernadotte Roi*, 1899. — Nisbet Bain, *Scandinavia, political history of Denmark. Norvay and Sweden from 1513 to 1900*, 1905 ; *Danemark's Riges historie*, t. VII, 1813-1814, 1903-1904. — Thurgren, *Sveriges grundlagar samt Norges Grundlov*, 1864. — Raeder, *Unionen og enen udenrigsminister*, 1893. — Eden, *Die schwedisch norwegische Union und der Kieler Friede*, 1897. — Garbog, *Norges Selvstændighedskamp*, 1894. — Flodstron, *Sveriges och Norges utrikesstyrelse*, 1893 ; *Konsulat-Forhandlin garna granskade ur Svensh synpuckt*, 1904.

(1) Sur la dissolution de l'union suédo-norvégienne, V. Claparède, *La Norvège indépendante*, 1906. — Nansen, *La Norvège et l'union avec la Suède*, 1905. — Lémonon, *La neutralité de la Norvège*, Revue politique et parlementaire, 19 juin 1907. — Nordlund, *La crise suédo-norvégienne*, 1905. — V. R. D. I. P., t. XVI, p. 714, une note sur les actes ayant réglé les

167ª. — 3° *Autriche et Hongrie.* — Quel est le caractère de l'Empire austro-hongrois, tel qu'il résultait de l'accord ou compromis intervenu en 1867 entre l'Autriche et la Hongrie, et dont les principes ont été fixés par la loi hongroise XII de 1867 et la loi autrichienne du 21 décembre 1867 ? (1)

Les auteurs hongrois sont presque unanimes à reconnaître le caractère d'une union personnelle au lien unissant l'Autriche et la Hongrie (2). Quelques auteurs soutiennent que l'Autriche-Hongrie était, d'après le compromis de 1867, un Etat fédéral (3). Mais l'opinion la plus généralement admise, notamment par les auteurs autrichiens, est que la monarchie austro-hongroise a constitué une union réelle (4) de deux Etats, l'Autriche et la Hongrie, union qui avait pour but la défense des intérêts communs, avait sa base dans la Pragmatique Sanction de Charles VI et se réalisait par l'intermédiaire d'organes spéciaux, personnifiant l'association. Si l'Autriche d'une part, la Hongrie de l'autre, ont chacune un ministère et un parlement distincts, des Délégations, nommées par les parlements d'Autriche et de Hongrie, contrôlent un ministère spécial *commun*, gérant les affaires *communes* de la monarchie : *affaires étrangères*, guerre et marine, dépenses de ces deux services (finances communes). Au point de vue extérieur, les deux Etats apparaissent comme une souveraineté simple. Ils n'apparaissent jamais individuellement, représentés par des organes particuliers.

A noter, en outre, que l'union politique a engendré une union économique. Les affaires commerciales et douanières, les mon-

---

conditions de la séparation de la Suède et de la Norvège. — V. aussi Drolsum, *La Norvège. Etat souverain*, 1905. — Eden, *La Suède veut la paix.* Stockholm, 1905. — Jordan, *La séparation de la Suède et de la Norvège*, 1906. — Ringler, *La Norvegia e la Svezia dopo el 1814 e la crise del 1905 in rapporto al diritto internazionale*, 1910. — Waultrin, *Un siècle d'union suédo-norvégienne et la fondation du royaume de Norvège*, et *La Scandinavie actuelle et son avenir*, Annales des sciences politiques, 15 janvier, 15 mars 1906 et 15 septembre 1907. — V. A. J., 1907, p. 440.

(1) Sur l'Autriche-Hongrie, V. Apponyi, *Die rechtliche natur der Beziehungen zwischer Œsterreich und Ungarn*, 1911. — Bidermann, *Die rechtliche Natur des œterreischungarischen Monarchie*, 1879. — Dantscher von Kollesberg, *Der monarchische Bundesstaat Œsterreich-Ungarn*, 1880. — Le Fur, *op. cit.*, pp. 318 et s. . — Ulhrich, *Die rechtiche Natur der œsterr.-ungarischen Monarchie*, 1879. — Comp. Akos v. Timon, *Ungarische Verfassung und Rechtsgeschichte, mit Bezug auf die Rechtsentwicklung der westlichen Staaten*, 1904. — Eisenmann, *Le compromis austro-hongrois de 1867*, 1904. — Morgenstierme, *Les unions suédo-norvégienne et d'Autriche-Hongrie*, Revue du droit public, 1905, p. 528. — Raits, *Sur la crise austro-hongroise*, 1906. — Steuer, *Le compromis entre l'Autriche et la Hongrie*, 1907. — Vestphal, *Die Krise zwischen Œsterreich und Ungarn*, 1906.

(2) V. Steuer, *op. cit.*, p. 43, note. — Bidermann, *op. cit.*, tient pour l'union personnelle de l'Autriche et de la Hongrie. V. aussi dans ce dernier sens Funck-Brentano et Sorel, Lawrence-Wheaton et Travers-Twiss.

(3) V. Dantscher von Kollesberg, *op. cit.*

(4) V. Le Fur, *op. cit.*, p. 319.

naies, les chemins de fer d'intérêt commun, les impôts indirects frappant la production industrielle, doivent être réglés *suivant des principes identiques*, au moyen de négociations périodiques (en fait tous les dix ans) consacrées par un traité commercial et douanier. La négociation est faite par les gouvernements, la ratification est donnée par les Chambres.

Le compromis de 1867 a été une première fois renouvelé en 1878 non sans difficultés ; renouvelé une seconde fois plus aisément en 1887, il est venu de nouveau à expiration le 31 décembre 1897 et son renouvellement n'alla pas alors sans embarras : un compromis, qui devait prendre fin en décembre 1907, fut conclu au mois de juillet 1899, mais il dut subir certaines modifications en 1902. En 1907, de longues négociations furent nécessaires pour aboutir, le 8 octobre, à un nouveau compromis. Ce dernier compromis a innové sous trois points de vue : 1° A l'*union douanière et commerciale* qui existait depuis 1867 il a substitué un *traité* réglant les rapports de commerce et de communication. 2° Il a implicitement reconnu la *séparation douanière* de l'Autriche et de la Hongrie. 3° Il a modifié — simple condition de forme — le *mode de signature des traités économiques* avec les puissances étrangères : ceux-ci doivent être, désormais, signés non seulement par le ministre des affaires étrangères ou par un représentant commun, mais encore par un représentant de chacun des deux gouvernements (1).

A la suite de la guerre mondiale de 1914-1919, qu'elle avait déchaînée avec l'Allemagne, et en vertu des traités de paix de Saint-Germain du 10 septembre 1919 avec l'Autriche et de Trianon du 4 juin 1920 avec la Hongrie, l'Autriche-Hongrie a disparu de la carte du monde. Une partie de son territoire a formé un Etat nouveau, libre et indépendant, la République tchéco-slovaque, et a servi à reconstituer la Pologne ou à agrandir la Serbie, l'Italie et la Roumanie ; ce qui lui a été laissé a été partagé entre deux petits Etats, désormais complètement distincts, l'Autriche, devenue la République d'Autriche, et la Hongrie.

167[4]. — 4° *Russie et Finlande.* — D'après certains publicistes, la Russie et le grand-duché de Finlande auraient été aussi dans un état d'union réelle, comme l'Autriche et la Hongrie depuis 1867 (2).

---

(1) V. Blociszewski, *La condition de l'Autriche-Hongrie et le nouveau compromis douanier et commercial*, R. D. I. P., t. XV, p. 509. — Henry, *L'union austro-hongroise*, 1908. — Louis-Jaray, *La question d'Autriche-Hongrie et le nouveau compromis*, Quest. dip. et col., n° 244, p. 465 et n°s 262-263, pp. 77 et 159. — Tezner, *Le droit et la politique du compromis*, 1907. — Wittmayer, *Lois de compromis*, 1908. — Comp. Horn, *Le compromis de 1868 entre la Hongrie et la Croatie*, 1907.

(2) V. Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 20, p. 53, note 2. — Brie, *Theorie des Staatenverbindungen*, pp. LXIX et LXX. — Delpech, *La question finlandaise*, R. D. I. P., t. VI, pp. 556 et s. — V. aussi Despagnet, *La question finlandaise au point de vue juridique*, p. 77.

Cette opinion est toutefois généralement repoussée : les uns ne voient pas dans les rapports entre ces deux pays une combinaison assimilable à l'union, ils estiment que la Finlande est simplement une province de l'empire de Russie (1) ; d'autres qualifient la Finlande de pays imparfaitement incorporé (2) ou de fragment d'Etat (3). Un auteur a soutenu que la Russie et la Finlande étaient en état d'union personnelle (4). — Par un manifeste du 3/15 février 1899, le tsar Nicolas II a assimilé la Finlande à toute autre province de l'Empire de Russie ; un nouveau manifeste impérial du 4 novembre 1905 a suspendu l'effet de celui de 1899, mais on revint à des règles moins libérales au mois de juin 1908 (5). — La situation de la Finlande a été entièrement modifiée au cours de la guerre mondiale de 1914, à la suite de la Révolution russe de mars 1917 qui abattit le Tsarisme. Le 19 juillet 1917, la Diète finlandaise vota l'indépendance constitutionnelle de la Fin-

---

(1) V. F. de Martens, *op. cit.*, t. I, p. 325. — Holtzendorff, *Handbuch des Völkerrechts*, 1887, t. II, § 32, p. 130. — Rivier, *Lehrbuch des Völkerrechts*, 1889. — Baschmakoff, Revue politique et parlementaire, t. XII, p. 697.

(2) V. Bornhack, *Einseitige Abhängigkeits verhältwisse unter den modernen Staaten*, pp. 62 et s.

(3) V. Jellinek, *Ueber Staatsfragmente*, dans les Festgabe zur Feier des 70 jahringen Geburstages S. K. H. des Grossfursteins Friedrich von Baden, 1896, pp. 259-310.

(4) V. Gothaer, *Genealogishes Taschenbuch*, 1891, p. 915.

(5) V. von Bar, *Der Burenkrieg, die Russificirung Finnlands, etc.*, 1900. — Berendts, *Ueber Grenzmarkenpolitik und die finlandische Frage insbesondere Rede gehalten am 14 Januar 1907*, 1907. — Bornhak, *Russland und Finnland*. — Caspar, *La crise finlandaise et la session de 1912 de la Diète*, 1912. — Corsi, *Russia e Finlandia*, 1899. — Delpech, *op.* et *loc. cit.*, et les monographies citées par cet auteur. — Despagnet, *La question finlandaise au point de vue juridique*, 1901. — Erich, *Le droit de la Finlande d'après les juristes étrangers*, 1908. — Fisher, *Finland and the Tsars*, 1899. — Korochkine, *Le conseil des ministres de Russie et les affaires finlandaises*, 1908. — Michoud et de Lapradelle, *La question finlandaise*, 1901. — Moreau, *La question finlandaise*, Revue du droit public, 1900. — Nys, *Le gouvernement russe et la Finlande*, R. D. I., 2e série, t. XI, p. 499. — Osten-Saeken. *Russland und Finland*, 1910. — Pillet et Delpech, *La question finlandaise ; le manifeste du Tsar examiné au point de vue du droit international*, R. D. I. P., t. VII, p. 402. — Platet, *La question finlandaise*, 1914. —De Sars, *La Finlande au point de vue du droit international*, 1901.— Van der Vlugt, *La question finlandaise envisagée au point de vue juridique*, 1900. — X., *Condition juridique de la Finlande* (traduit du russe), 1902. — X., *La situation politique de la Finlande*, R. D. I., t. II, 2e série, pp. 75 et 159. — V. *Finlande et Russie : délibération internationale de Londres, 28 février-1er mars 1910*, 1910. — *Documents concernant un conflit entre les gouvernements de Russie et de Finlande*, Helsingfors, 1909. — *Pétition de la diète de Finlande de 1910 concernant le maintien des lois fondamentales de la Finlande* (du 26 mai 1910), 1910. — Comp. Hermanson, *Ein Beitrag zur Beurteilung der staatsrechtlichen des Grossfurstenthums Finland*, 1900. — Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, 2e édit., 1899, p. 222. — Westlake, *The case of Finland*, National Review, 1900.

lande, en laissant au gouvernement russe la direction supérieure des affaires diplomatiques et militaires ; mais, à la suite de ce vote, l'ordre vint de Pétrograd de dissoudre la Diète ; le gouvernement provisoire russe, après de nouvelles élections pour la Diète, finit par approuver le 6 novembre le projet qui avait été adopté en juillet. C'est au lendemain de cette approbation que le gouvernement provisoire russe fut renversé par le coup d'Etat maximaliste. Le 11 décembre 1917, par 102 voix contre 88, la Diète proclamait la Finlande république absolument indépendante. Un Etat nouveau naissait ainsi en Europe. La République finlandaise fut reconnue par le Comité central exécutif des Soviets russes et par de nombreux Etats, dont les Etats scandinaves et la France le 4 janvier 1918. Mais, bientôt, la Finlande, se faisant l'instrument docile de l'Allemagne, se donna un régime monarchique en dehors de la volonté nationale librement consultée : le 9 octobre 1918, elle prit comme roi le prince allemand Frédéric Charles de Hesse : dans ces conditions, la France déclara quelques jours après, le 14 octobre, retirer la reconnaissance qu'elle avait accordée au gouvernement provisoire finlandais. En novembre, l'élection du prince Frédéric fut annulée et, au début de 1919, la France reconnut à nouveau la Finlande comme Etat indépendant (1). La Finlande, qui s'est donné une constitution le 17 juillet 1919, a demandé en 1920 son admission dans la Société des Nations : celle-ci, dans son assemblée de Genève en décembre 1920, a fait droit à cette demande.

167[5]. — 5° *Angleterre, Ecosse et Irlande.* — On a signalé à tort comme un cas d'union réelle l'union de l'Angleterre, de l'Ecosse et de l'Irlande, constitutive de la Grande-Bretagne (n° 168).

167[6]. — 6° *Danemark et Islande.* — A la différence de ce qui est généralement admis (n° 166[8]), M. de Louter (*op. cit.*, t. I, p. 199 et note 2) soutient qu'il y a entre le Danemark et l'Islande non pas une union personnelle, mais une union réelle : l'Islande n'a pas en effet son représentant propre distinct auprès des puissances étrangères, mais seulement un représentant attaché à chacune des légations du Danemark.

167[7]. — Il n'y a pas entente entre les auteurs sur le caractère qu'il faut reconnaître à l'union réelle. Certains considèrent que l'union réelle forme un véritable Etat. Ainsi pense Westlake (2). D'autres, au contraire, comme Oppenheim, estiment qu'elle n'est pas elle-même un Etat mais seulement une union de deux Etats pleinement souverains constituant ensemble une seule et même

---

(1) V. Torngren, *L'indépendance finlandaise,* Paix des Peuples du 25 juin 1919, pp. 408 et s.

(2) Westlake, *International law*. t. I, p. 33.

personne internationale (1). C'est également l'opinion de MM. de Louter et Mérignhac (2). L'union réelle ne résulte pas, comme l'union personnelle, d'une union provenant de la combinaison accidentelle et temporaire de plusieurs Etats sous un seul chef ; elle repose sur une communauté à base juridique, tenant à une volonté concordante de plusieurs Etats, exprimée par un traité. Elle implique l'existence de certains organes communs, qui varient en nombre et en importance avec les accords, base de l'union, et qui consistent non pas simplement dans l'unité des chefs d'Etats, mais généralement dans celle des moyens de défense militaire, des affaires étrangères et des finances ; en dehors de là, les Etats qui composent l'union réelle restent distincts, chacun ayant son organisation et son droit public propre, ses propres gouvernements et gouvernés. A la différence de l'union personnelle, l'union réelle ne disparaît pas, dès que s'éteint la dynastie régnante. — Les Etats d'union réelle, remarque M. de Louter, conservent *in abstracto* leur souveraineté, mais en ont réuni l'exercice *in concreto*, en sorte que tous ensemble ne forment qu'une unique personne internationale. — Les Etats unis par union réelle conservant leur individualité propre à l'intérieur, il s'ensuit que chacun d'eux peut avoir un régime constitutionnel différent : le chef de l'union peut ainsi être souverain absolu dans l'un des Etats et souverain constitutionnel dans l'autre. — Mais ces Etats formant à l'extérieur une seule et même personne internationale, on aboutit aux conclusions suivantes : 1° Les Etats qui composent l'union réelle ne peuvent pas faire la guerre séparément contre une puissance étrangère et toute guerre faite par un Etat étranger à un des Etats de l'union est une guerre faite à l'union elle-même. 2° Ils doivent avoir une représentation diplomatique et consulaire commune. 3° C'est l'union qui doit conclure les traités qui intéressent sa vie et son développement, comme les traités d'ordre purement politique (traités d'alliance, de paix, etc.). Il appartient aussi à l'union de passer, pour le compte de chacun des Etats qui la composent, des traités ou accords spéciaux, propres à chaque Etat, sur des matières particulières, par exemple en ce qui a trait au commerce et à la navigation, à l'extradition, etc. C'est ainsi que « Sa Majesté le roi de Suède et de Norvège » a conclu avec les Etats-Unis un traité d'extradition séparé pour la Suède le 14 janvier 1893 et un traité d'extradition séparé pour la Norvège le 7 juin 1893 (3). De même, le 18/31 janvier 1903, l'Union austro-hongroise a conclu pour le compte de la seule Hongrie un traité avec la Roumanie sur la conservation et l'exploitation des pêcheries du Danube.

---

(1) Oppenheim, *op. cit*,. t. I, § 87.

(2) De Louter, *op. cit.*, t. I, p. 196. — Mérignhac, *op. cit.*, 2e partie, p. 8.

(3) V. Moore, *Digest*, t. I, pp. 22-23.

C. — Union incorporée

168. — Quelques auteurs (1) admettent une *Union incorporée*. D'après eux, il y aurait union incorporée entre deux ou plusieurs Etats lorsque la personnalité de chacun d'eux, interne et externe, est absorbée par la personnalité qui appartient à l'union elle-même, les Etats ne conservant une certaine individualité qu'en ce qui concerne leur administration et leur législation civile. — L'union incorporée, qui ainsi constituerait entre des Etats un lien plus intime encore que l'union réelle, ressemble en réalité beaucoup à l'Etat unitaire. — On cite comme exemple l'*union de l'Angleterre, de l'Ecosse et de l'Irlande*. Funck-Brentano et Sorel (*op. cit.*, p. 38), la considèrent comme un cas d'union réelle. Quelles que soient les causes historiques qui ont produit cette réunion de trois Etats autrefois séparés, il faut dire que la Grande-Bretagne forme, avec l'Ecosse et l'Irlande, un Etat simple (n° 165[1]) (2). Cet état de choses a toutefois cessé d'exister à la fin de 1921, au moins dans les rapports de l'Angleterre avec l'Irlande. Depuis la grande guerre, l'esprit de sécession dont l'Irlande a toujours été animée vis-à-vis de l'Angleterre s'est manifesté d'une manière particulièrement violente, si bien qu'à la date du 20 juillet 1921 le gouvernement britannique dut faire à l'Irlande la proposition de lui reconnaître le statut d'un dominion avec tous les pouvoirs qu'il implique, sous condition de certaines réserves stratégiques et économiques. Mais l'Irlande a refusé le 30 août cette proposition, réclamant « d'une manière irrévocable » sa séparation complète de l'Angleterre Après une conférence réunie à Londres en octobre 1921, l'accord a fini par se faire, par un traité du 6 décembre, sur les bases indiquées par l'Angleterre : l'Irlande, sous le nom d' « Etat libre d'Irlande », est devenu, comme le Canada, un dominion de l'Empire britannique (3

D. — Confédération d'États (4)

169. — Les auteurs sont loin d'être d'accord sur la nature qu'il faut reconnaître à la *confédération d'Etats*. On peut ramener à

---

(1) V. Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, n° 121. — Lawrence, *op. cit.*, § 37, édit. franç., p. 60. — Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t .I, n° 120. — Westlake, *op. cit.*, t. I, p. 31.

(2) V. Houdeau, *L'union britannique*, 1905.

(3) V. la correspondance échangée entre le premier ministre de la Grande-Bretagne, M. Lloyd George, et M. de Valera, leader du mouvement sinn-fein irlandais, dans le Temps des 15, 16 et 28 août et des 6, 10, 17, 19 et 20 septembre 1921. V. n° du 8 décembre pour le texte du traité.

(4) Sur la confédération d'Etats, V. les auteurs cités, pp. 226 et s. — V. aussi Dupuis, *Les rapports des grandes puissances avec les autres Etats*, 1921, pp. 133 et s.

deux principaux les systèmes soutenus à ce sujet : — 1er *Système.* La confédération, non seulement n'est pas un Etat, mais elle ne possède pas la personnalité morale ; elle n'est qu'un simple *vinculum juris* entre Etats souverains, une raison collective de droit international, un simple « rapport de droit » sans personnalité juridique : elle ne possède pas de droits propres et n'agit en réalité qu'au nom et par délégation des Etats confédérés (1). — 2e *Système.* La confédération a une personnalité internationale, mais elle ne possède pas le caractère d'Etat ; ses membres possèdent aussi cette personnalité et ont même le caractère d'Etats : c'est une association d'Etats reposant sur une base purement contractuelle, sur un traité ou pacte (2).

169¹. — Pour nous, la confédération d'Etats est une association, plus politique que juridique, d'Etats indépendants qui ne reconnaissent pas une autorité commune, à la fois supérieure et suprême : la confédération d'Etats est un composé d'Etats beaucoup plus qu'un Etat composé. — Chacun des Etats confédérés conserve son autonomie, son indépendance, la jouissance et l'exercice de sa souveraineté, tant extérieure qu'intérieure, sauf de légères restrictions, inhérentes à l'idée même d'association. — Nul pouvoir exécutif commun ayant le droit d'imposer ses ordres et en *rapports directs* avec les sujets des Etats.

Chaque Etat conserve *séparément* envers les autres puissances ses droits et ses devoirs internationaux. Les Etats confédérés jouissent, à l'extérieur, du droit d'entretenir des relations diplomatiques spéciales avec les autres nations.

Demeurant des Etats indépendants, chacun des Etats confédérés peut, en principe et d'une manière générale, faire la guerre à une puissance étrangère, sans engager ses coconfédérés ou la confédération elle-même ; il entrera en lutte avec un autre Etat de la confédération sans que cette lutte soit une guerre civile : elle a le caractère d'une guerre internationale (comp. n° 1045¹).

Seulement, un pacte fondamental, celui qui sert de base à l'association, autorise le recours à certaines mesures communes et d'intérêt général, mesures qui seront prises et ordonnées par l'organe de l'association, *comité* ou *diète :* cet organe, en vertu de la délégation spéciale que lui en font par le pacte les membres de la confédération, peut, pour la garantie ou la sauvegarde des intérêts de tous, recevoir, dans une mesure plus ou moins large, la

---

(1) V. Borel, *Etude sur la souveraineté de l'Etat fédératif*, 1886, p. 65. — Jellinek, *op. cit.*, p. 178. — Laband, *Staatsrecht*, t. I, p. 58. — Von Mohl, *Encyclopädie der Staatswissenschaften*, pp. 44 et 46. — Oppenheim, *op. cit.*, t. I, § 88.

(2) V. Bake, *op. cit.*, pp. 47-111. — Le Fur, *op. cit.*, pp. 512, 745 et s. — De Louter, *op. cit.*, t. I, pp. 199 et s. — Schulze, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, p. 42.

mission d'exercer certaines des attributions qui appartiennent aux confédérés. — Chacun des confédérés est astreint à l'observation des mesures communes : mais les décisions prises ne peuvent être appliquées sur le territoire de chaque Etat que par l'action du gouvernement local, en vertu de son autorité propre. — Le pacte de confédération détermine les conditions de l'association. Il est impossible d'établir ici des règles absolues : la question est avant tout une question de droit positif qui se trouve diversement résolue dans chacun des actes de l'union fédérative. Comme on est toujours présumé renoncer à ses droits le moins possible, les Etats confédérés conservent tous les pouvoirs que le pacte ne leur a pas enlevés implicitement ou explicitement. Le contrat de confédération retire, en général, le droit de guerre aux confédérés entre eux, et le plus souvent réserve à l'organe central de l'association le droit de paix et de guerre vis-à-vis des puissances étrangères. Comme la confédération constitue un être juridique distinct des autres personnalités qui ont concouru à sa formation, le droit d'ambassade actif peut appartenir à l'autorité qui la représente pour les affaires concernant l'intérêt commun des confédérés, en laissant chacun de ces derniers exercer ce droit pour les affaires qui le regardent spécialement.

Cette situation complexe entraîne la coexistence de deux souverainetés internationales indépendantes : celle de chaque Etat en particulier, et celle du corps fédéral formé par l'assemblée des représentants des Etats confédérés. — La confédération d'Etats donne naissance à un être nouveau, capable d'avoir des relations internationales avec les autres Etats ; mais elle n'enlève pas aux confédérés leur existence juridique internationale.

En résumé, on peut dire que, dans la confédération d'Etats, chacun des confédérés garde sa pleine souveraineté intérieure et extérieure, excepté sur un nombre limité de points qui sont remis au pouvoir confédéral.

170. — 1° *Allemagne : Confédération germanique.* — On peut citer comme exemple d'une confédération d'Etats la Confédération germanique établie par les articles 53 et s. de l'acte final du congrès de Vienne, du 9 juin 1815, complété notamment à Vienne par un acte additionnel du 15 mai 1820. Elle remplaçait la Confédération du Rhin qu'avait créée le traité du 12 juillet 1806. C'était un assemblage de plus de trente Etats, dont le royaume de Prusse, l'empire d'Autriche et le royaume de Danemark pour le duché de Holstein, constitué sous l'empire de préoccupations d'ordre purement politique. — La confédération avait pour organe une diète siégeant à Francfort sur le Mein. Le pacte lui reconnaissait, comme corps collectif, le droit de faire la guerre et celui de conclure la paix, de former des alliances, d'envoyer et de recevoir des agents diplomatiques. — Chaque Etat conservait

ses droits de légation, actif et passif, tant à l'égard de chacun des confédérés qu'à celui des puissances étrangères. — Les Etats de la confédération, par une stipulation spéciale et exceptionnelle du pacte, s'engageaient à défendre non seulement l'Allemagne entière mais aussi chaque Etat individuel de l'union en cas qu'il fût attaqué, et ils s'obligeaient à ne se faire la guerre sous aucun prétexte, devant soumettre à la Diète leurs différends. Ce double engagement ne fut pas observé en fait par les confédérés ; car la Prusse demeura immobile quand en 1859 éclata la guerre de la France et de l'Italie contre l'Autriche et, en 1864 comme en 1866, des hostilités eurent lieu entre plusieurs des Etats unis : la Prusse et l'Autriche, en 1864, envahirent les duchés de l'Elbe et, en 1866, la Prusse fit la guerre à l'Autriche.

La Confédération germanique de 1815, après une existence agitée, a succombé, en 1866, à la suite de la lutte engagée entre les Etats de la confédération, lutte où la Prusse triompha de l'Autriche, de la Saxe, du Hanovre, et qui se termina par la bataille de Sadowa. L'article 4 du traité de Prague du 23 août 1866 prononça la dissolution de la Confédération germanique. Le comte de Bismarck ne devait pas tarder à reconstituer l'Allemagne sur un nouveau plan où la Prusse occuperait la première place ; quelques auteurs ont toutefois soutenu que la Confédération de l'Allemagne du Nord et l'Empire allemand, qui succédèrent à la Confédération germanique, étaient encore des confédérations d'Etats (n° 174) (1).

171. — 2° *Suisse.* — La Suisse, depuis longtemps indépendante, fut reconnue comme Etat autonome par les traités de Westphalie (1648). C'était alors une confédération de treize cantons. — En 1798, six nouveaux cantons entrèrent dans la confédération. — Le congrès de Vienne changea l'organisation établie par les constitutions de 1791 et de 1803. — Telle que la constitua ce congrès, la Confédération suisse ressemblait sous quelques rapports à la Confédération germanique et sous d'autres rapports se rapprochait davantage de la constitution de l'Union américaine. Mais, depuis les constitutions votées le 12 septembre 1848 et le 29 mai 1874, la Suisse doit être rangée parmi les Etats fédéraux (n° 172[1]) (2).

---

(1) Pour plus amples renseignements sur la constitution, la composition, l'histoire, les compétitions intérieures, la dissolution de cette ancienne Confédération germanique, V. Debidour, *Histoire diplomatique de l'Europe*, 1891, t. I, pp. 59 à 62 et t. II, pp. 14 à 32, 28 à 78, 219 à 342. — Lawrence sur Wheaton, t. I, pp. 358 à 402; t. II, pp. 1 à 91.— Travers-Twiss, *op. cit.*, t. I, n°s 54 à 60. — V. aussi Le Fur, *op. cit.*, pp. 100 et s. — Thudichum, *Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins*, 1870. — V. encore Dupuis, *op. cit.*, pp. 136 et s.

(2) Pour la Suisse, V .Blummer et Morel, *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts*, 1877-87. — Bluntschli, *Geschichte der schweizerischen Bundesrechts*, 1848-55. — Le Fur, *op. cit.*, pp. 142 et s. — Muyden, *La Suisse sous le pacte de 1815*, 1890-92. — D'Orelli, *Das Staatsrecht der schwei-*

171[1]. — 3° *République des Provinces-Unies des Pays-Bas.* — Les Provinces-Unies des Pays-Bas ont été confédération d'Etats de 1580 à 1795.

171[2]. — 4° *Etats-Unis de l'Amérique du Nord.* — De 1776 à 1787 les Etats-Unis de l'Amérique du Nord ont formé une confédération d'Etats, dont l'organe était le « Congrès des Etats-Unis », sorte de diète composée de représentants de divers Etats, au nombre de deux à sept pour chacun d'eux : chacun des membres de la communauté conservait son entière autonomie, tant intérieure qu'extérieure, et avait par conséquent une personnalité indépendante ; le congrès était l'expression de leurs volontés communes, il était uniquement revêtu de fonctions exécutives qu'il exerçait au nom des Etats de l'union (1).

171[3]. — 5° *Empire britannique.* — On peut rapprocher de la confédération d'Etats la situation actuelle de l'Empire britannique, c'est-à-dire de l'association de la Grande-Bretagne et de ses grandes colonies à *self government :* Canada, Terre-Neuve, Afrique australe, Fédération australienne, Nouvelle-Zélande (V. n° 174[2]).

171[4]. — 6° Après leur émancipation, les *Etats de l'Amérique latine* ont, à diverses reprises, tenté, dans des congrès, de se constituer en confédération, afin de pouvoir repousser plus aisément toute attaque contre leur indépendance, leur intégrité territoriale ou leurs institutions politiques. Ce fut notamment l'un des buts du Congrès de Panama en 1826 et du congrès de Lima en 1848 ; des projets de congrès ayant un objet analogue avaient eu lieu aussi en 1831, 1838 et 1840 ; mais leurs tentatives sont toujours demeurées sans résultat. Les conventions qui sortirent des congrès qui s'assemblèrent : pacte d'union, ligue et confédération perpétuelle du 15 juillet 1826 et traité de confédération du 8 février 1848, ne furent point ratifiées (2).

E. — ÉTAT FÉDÉRAL (3)

172. — L'*Etat fédéral* est un organisme central, indépendant,

---

zerischen Eidgenossenschaft, 1885. — Salis, *Schweizerisches Bundesrecht*, 1891-92. — Souriac, *L'évolution de la juridiction fédérale en Suisse : contribution à l'étude des institutions fédérales*, 1909.

(1) V. Le Fur, *op. cit.*, pp. 182 et s. — Piédelièvre, *op. cit.*, t. I, p. 81.

(2) V. Alvarez, *Le droit international américain*, 1910, pp. 42-64.

(3) Sur les Etats fédéraux, V. les auteurs cités, pp. 99 et 100. — Donot, *De la responsabilité de l'Etat fédéral à raison des actes par Etats particuliers*, 1912. — Gail, *Les Etats à forme fédérative*, 1901. — Gammans, *The responsability of the federal government for violation of the rights of aliens*, A. J., 1914, p. 73. — Giese, *Verfügungen über deutsches Staatsgebiet*, Archiv des öff. Rechts, t. XXXVII, 1918, pp. 165-209. — Comp. Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, 2e édit., 1899, p. 224. — V. aussi Dupuis, *Les rapports des grandes puissances avec les autres Etats*, 1921, pp. 133 et s.

ayant ses rouages propres, qui absorbe, au point de vue du droit international, tous les Etats particuliers qui en sont les associés. A la différence de ce qui a lieu pour la confédération d'Etats, on peut donner vraiment à l'Etat fédéral la qualification d'Etat composé. — Cet Etat composite offre une réunion d'Etats soumis à un gouvernement *suprême* et *unique*. Etabli par le pacte d'union, ce pouvoir supérieur est souverain, dans la sphère de ses attributions, pour agir *directement,* non seulement sur les Etats associés, mais aussi sur les *citoyens* de chacun d'eux. — Ce pouvoir fédéral exerce *en partie* la souveraineté intérieure et possède une force coercitive pour faire exécuter ses décrets par les individus, par les simples particuliers. — Le pouvoir fédéral *a seul* et *exclusivement* la jouissance et l'exercice de la souveraineté extérieure. Seul, il a le droit de négocier, de conclure des traités de paix, d'alliance, de commerce, etc., de déclarer la guerre, d'accréditer et de recevoir des agents diplomatiques. Seul, il a la direction des relations extérieures (1). — L'indépendance de chaque Etat associé se trouve sous ce rapport confondue dans la souveraineté de l'Etat fédéral. — Une guerre éclatant entre les Etats associés ou soutenue par un de ces Etats contre l'union est nécessairement une guerre civile. — Aucun Etat particulier ne peut engager de négociations, de quelque nature qu'elles soient, avec les Etats étrangers ; mais chacun participe d'une façon indirecte et identique à l'exercice de la souveraineté fédérale, par l'intermédiaire de ses délégués au Conseil fédéral. — Ce n'est qu'à titre tout à fait exceptionnel et dans des limites les plus étroites, avec d'importantes restrictions, que dans l'Etat fédéral les Etats particuliers peuvent, en vertu d'une disposition formelle de la constitution, être autorisés à conclure certains traités d'intérêt minime ou local avec les puissances étrangères (2).

Dans l'Etat fédéral, ce n'est pas, comme dans la confédération, par un pacte ou contrat de confédération, mais par une constitution, que sont déterminés les droits et devoirs des Etats associés, les conditions de l'association, ses principes directeurs, les pouvoirs et attributions du centre et ceux des membres : un traité, sans doute, peut parfois précéder la constitution, mais il n'en est jamais qu'un préliminaire ou une préparation (3). — La constitution fédérale peut, en matière de législation, d'administration intérieure, conserver à chacun des Etats fédérés une liberté et une autonomie plus ou moins considérables.

---

(1) En dehors des ouvrages indiqués ci-dessus, V. Borel, *Etude sur la souveraineté et l'Etat fédératif*, 1886.

(2) V. Le Fur, *op. cit.*, p. 783.

(3) Comp. Chrétien, *op. cit.*, p. 263. — Le Fur. *op. cit.*, p. 120. — De Louter, *op. cit.*, t. I, pp. 207 et 210.

Il est possible qu'un traité conclu par le pouvoir central avec une puissance étrangère intéresse une matière de la compétence législative d'un Etat particulier : le pouvoir fédéral s'immisce ainsi indirectement, par la voie d'un traité international, dans une question où il ne saurait s'immiscer directement. Pareil traité sera-t-il valable ? L'Union peut-elle astreindre les Etats particuliers à conformer leur conduite à ses obligations internationales ? Une réponse affirmative s'impose. Au point de vue international, l'autorité fédérale seule représente la fédération vis-à-vis de l'étranger et celui-ci n'a à connaître que ce qui a été fait par cette autorité. — La question dont s'agit, résolue affirmativement par une disposition de la constitution des Etats-Unis, a été soulevée en 1907 entre le gouvernement fédéral des Etats-Unis et l'Etat de Californie à propos du traité signé en 1894 par les Etats-Unis et le Japon et d'où on pouvait inférer le droit pour les Japonais résidant de prétendre au même service scolaire que les nationaux américains : l'Etat de Californie soutenait que, l'instruction publique étant réservée aux Etats particuliers, il pouvait législativement exclure les Japonais des écoles ordinaires. Un grave conflit a surgi à cette occasion entre les Etats-Unis t le Japon (1).

En définitive, l'Etat fédéral peut être défini un groupement d'Etats qui ont gardé une portion importante, quoique jamais la totalité, de leur souveraineté interne, mais qui ont renoncé à toute leur souveraineté externe au profit de l'organe central fédéral.

172[1]. — 1° *Etats-Unis de l'Amérique du Nord, Suisse, Mexique, Brésil, République Argentine, Vénézuéla, Colombie.* — Doivent être classés parmi les Etats fédéraux : les Etats-Unis de l'Amérique du Nord (constitution du 17 septembre 1787) (2), la Suisse (constitu-

---

(1) V. Barthélemy, R. D. I. P., t. XIV, pp. 636 et s. — Stowell, *Le droit constitutionnel aux Etats-Unis et la question des écoliers japonais à San-Francisco*, Revue de droit intern. privé, 1906, p. 950. — V. aussi Root, A. J., 1907, pp. 273 et 449 et Nelson Gammans, A. J., 1914; p. 73.

(2) V. Bancroft, *History of the formation of the United States*, 1882. — Bryce, *The American Commonwealth*, 1898 (trad. française de P. Lestang, 1900; 2e édit., 1912). — Boutmy, *Etudes de droit constitutionnel*, 1885. — Carlier, *La république américaine*, 1890. — Le Fur, *op. cit*,. pp. 180 et s. — Gourd, *Les chartes coloniales et les constitutions de l'Amérique du Nord*, 1885. — Hannis Taylor, *Origin and growth of the United States*, 1899. — Johnson, *The story of the constitution of the United States*, 1906. —Lacaze, *Des rapports de la souveraineté fédérale et des souverainetés locales aux Etats-Unis*, 1898. — Lindell Bates, *El gobernio federal y los Estados en los Estados Unidos*, 1915 ; *Les traités fédéraux et la législation des Etats aux Etats-Unis*, 1915. — Moll, *Der Bundesstaatsbegriff in dem Vereinigten Staaten von Amerika von ihrer Unabhängigkeit bis zum Kompromiss von 1850*, 1905. — Putney, *United States-constitutionnal history and law*, 1908. — Ratzel, *Die Vereinigten Staaten von Nord-Amerika*, 1880. — Ruttimann, *Das nord-amerikanische Bundesstaatsrecht*, 1867-76. — Schlief, *Die Ver-*

tion du 12 septembre 1848 et du 29 mai 1874), le Mexique (constitution du 12 février 1857 (1), le Brésil (constitution du 24 février 1891) (2), la République Argentine (constitution du 25 septembre 1860) (3), le Vénézuéla (constitution du 21 juin 1893) (4). Les traits caractéristiques du système fédératif, savoir : existence d'un pouvoir central exerçant son autorité sur chacun des Etats fédérés, suppression pour ceux-ci, en principe du moins, des attributions d'ordre international, communauté de législation sur les points les plus importants pour la vie d'une nation, se retrouvent dans les constitutions de ces divers pays (5). — Jusqu'à la constitution du 4 août 1886, modifiée le 22 août 1908, qui a transformé en départements les anciens Etats et substitué la forme unitaire à la forme fédérative, la Colombie était considérée comme un Etat fédéral (6).

173. — 2° *Amérique centrale : République du Centre-Amérique, Etats-Unis de l'Amérique centrale.* — Au lendemain de leur indépendance, en 1823, les cinq Etats de l'Amérique centrale : Costa-Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Salvador, se sont organisés en république fédérative sous le nom de « République des Etats-Unis de l'Amérique centrale » : le 22 novembre 1824 une « constitution fondamentale » à base fédérale était promulguée. Cette république fédérative dura jusqu'en 1838. A cette époque les cinq Etats se séparent. Mais, à partir de 1842, sur l'initiative du Nicaragua, du Honduras et du Salvador, de nombreux essais sont tentés pour rétablir une union fédérale ; l'ambition d'un des Etats d'exercer son hégémonie sur les autres les rend toujours infructueux : ce fut le cas en 1842, 1845, 1847 et 1849. En 1852, le Honduras, le Salvador et le Nicaragua forment entre eux une « Répu-

---

fassung der Nord amerikanischen Union, 1880. — Snow, *The administration of dependences, a study of the evolution of the federal Empire, with special references to american colonial problems*, 1902. — Stimson, *The law of the federal and States constitutions*, 1908. — Young, *The government of the United States*, 1909.

(1) V. Bruyssel, *Les Etats-Unis mexicains*, 1880. — Le Fur, *op. cit.*, pp. 219 et s. — Saint-André, *Le Mexique d'aujourd'hui*, 1884.

(2) V. Le Fur, *op. cit.*, pp. 256 et s.

(3) V. Le Fur, *op. cit.*, pp. 246 et s. — Bruyssel, *La République Argentine*, 1888. — Latzina, *La République Argentine* 1883. — Rodriguez del Busto, *El sistema de gobernio dual de Argentina y su origen*, 1906.

(4) V. Fortoul, *Historia constitucional de Vénézuéla*, 1907. — Le Fur, *op. cit.*, pp. 228 et s. — Meulemans, *La République de Vénézuéla*, 1872. — Thirion, *Les Etats-Unis de Vénézuéla*, 1867.

(5) V. Chrétien, *op. cit.*, pp. 264 et s. — Le Fur, *op. cit.*, pp. 772 et s., 815 et s.

(6) Brunialti, *Gli Stati uniti di Colombia*, Nuova Antologia, 1887. — Pereira de Silva, *Les Etats-Unis de Colombie*, 1883. — Les *Anales diplomaticos y consulares de Colombia*, t. II, 1901, p. 22, invoquant la constitution du 4 août 1886, disent : « Colombia es una Republica unitaria ».

blique du Centre-Amérique », mais cette création demeure sans lendemain. Nouvelles tentatives, sans davantage de résultat, en 1862 et en 1876. En 1889, le 15 octobre, les cinq Républiques signent un accord provisoire pour leur fusion en une République du Centre-Amérique : les affaires communes seront régies par un pouvoir exécutif fédéral, exercé à tour de rôle, pendant un an, par les présidents particuliers des Etats ; il y aura de plus une diète de quinze membres et un conseil de cinq délégués secondant le président. L'accord est soumis aux législatures respectives des cinq Etats, mais le Nicaragua ajourne son acceptation de cet accord et le Costa-Rica refuse d'y adhérer ; une guerre qui éclate entre le Guatémala et le Salvador l'empêche d'aboutir dans les rapports des trois autres Etats (1). — L'idée a fini cependant par se réaliser entre le Honduras, le Nicaragua et le Salvador. Par un traité du 20 juin 1895, ratifié en 1896, ces trois Républiques ont décidé de s'unir en une seule unité politique sous le nom de « la plus grande République du Centre-Amérique » : chacun des gouvernements conserve son autonomie et son indépendance pour les affaires intérieures : une diète composée d'un membre titulaire et d'un suppléant élus pour trois ans par les législatures des trois Républiques, résidant successivement pendant un an dans chacune de ces Républiques, conclut les traités ou conventions avec les puissances étrangères, nomme les représentants diplomatiques et consulaires de la plus grande République du Centre-Amérique et reçoit ceux accrédités auprès d'elle. Après communication du traité d'union au Costa-Rica et au Guatémala, ceux-ci signèrent avec la plus grande République, le 15 juin 1897, une convention réalisant l'union des cinq républiques sous le nom de « République de l'Amérique centrale » et le 27 août 1898 une constitution définitive, adoptée par une assemblée constituante, établit une république fédérale dite « Etats-Unis de l'Amérique centrale ». Mais la vie de cette République du Centre-Amérique fut éphémère : elle disparut au mois de novembre 1898, les Etats qui la composaient reprenant leur indépendance (2). — On chercha, par des traités du 20 janvier 1902 et du 25 septembre 1906, à rétablir l'union de l'Amérique centrale. Le 20 décembre 1907, à Washington, des conventions ont été signées par les cinq Etats de l'Amérique centrale, sur l'initiative du Mexique et des Etats-Unis, dans le but « de conserver les bonnes relations entre les Etats de l'Amérique centrale et d'assurer entre eux une paix permanente » : conventions créant une cour de justice centre-américaine, un Bureau

---

(1) V. Brown Scott, A. J., 1908, p. 121. — La Vie politique à l'étranger, année 1889, p. 393.

(2) V. à ce sujet R. D. I. P., t. II, p. 567 et t. IV, p. 146. — Brown Scott, *op.* et *loc. cit.* — Centro-America, t. II, 1910, p. 201.

international centre-américain, un Institut pédagogique centre-américain, des conférences annuelles centre-américaines. Dans la conférence d'où ces conventions sont sorties, le Honduras et le Nicaragua avaient proposé de proclamer l'union immédiate des Etats de l'Amérique centrale (1). — Treize années se sont écoulées avant que résultât de pareils accords la constitution d'un Etat fédéral englobant les Républiques de l'Amérique centrale. Dans les derniers jours de l'année 1920, les Républiques du Guatémala, du Honduras, du Salvador et de Costa-Rica ont résolu de former une « Fédération de l'Amérique centrale » : chaque Etat conservera son autonomie et son indépendance en ce qui concerne ses affaires intérieures et pour tout ce que la constitution ne réservera pas à la fédération ; le gouvernement fédéral aura la charge des négociations diplomatiques. La convention d'union des Etats-Unis de l'Amérique centrale a été signée à San-José de Costa-Rica, le 19 janvier 1921 et ratifiée peu après (2) ; et c'est le 10 septembre 1921 qu'a été promulguée à San-Salvador la constitution fédérale centre-américaine.

173[1]. — 3° *Autriche et Hongrie.* — Quelques auteurs, on l'a vu (n° 167[3]) (3), ont soutenu que l'Autriche et la Hongrie, sous le régime du compromis de 1867, constituaient un Etat fédéral. Mais cette opinion est demeurée isolée.

174. — 4° *Allemagne : Confédération de l'Allemagne du Nord ; Empire d'Allemagne ; Reich allemand.* — C'est, on l'a vu (n° 170), la guerre austro-prussienne de 1866 qui, après avoir fait sortir l'Autriche de l'union allemande, mit fin à l'existence de la Confédération germanique. Cette confédération devait être remplacée par une double union d'Etats : une Confédération de l'Allemagne du Nord, composée des Etats situés au nord du Mein, et une Confédération de l'Allemagne du Sud, comprenant les Etats existant au sud de ce fleuve. En réalité, la Confédération du Nord fut la seule qui se constitua, à la date du 16 avril 1867 ; celle du Sud ne se forma point : les Etats du Sud restèrent indépendants les uns par rapport aux autres (4). il est assez difficile de déterminer avec

---

(1) V. Rey, *L'union centre-américaine*, R. D. I. P., t. XVIII, p. 69. — Brown Scott, *op.* et *loc. cit.*

(2) V. le texte de la convention, Bulletin de l'Institut intermédiaire international, juillet 1921, p. 130 et Revista argentina de derecho internacional, 1921, n° 4, p. 235. — V. Bonilla, *La union de Centro-America*, Centro-America, avril-septembre 1921, pp. 173-189.

(3) En ce sens, V. Dantscher von Kollesberg, *Der monarchische Bundesstaat Œsterreich-Ungarn*, 1880.

(4) Les Etats du Sud ne sont pas demeurés sans liens avec la Confédération de l'Allemagne du Nord. Ils ont conclu séparément avec elle une alliance offensive et défensive qui assurait l'unité militaire allemande et, reñouvelant l'ancienne union douanière dite Zollverein, ils sont entrés avec elle dans des rapports étroits au point de vue des douanes et des impôts indirects.

précision le caractère de la Confédération de l'Allemagne du Nord. La présidence de cette confédération appartenait au souverain de l'un des Etats unis, au roi de Prusse, qui avait le droit, en cette qualité, de représenter la confédération même dans les relations internationales, de déclarer la guerre en son nom, de conclure les alliances et les autres traités avec les Etats étrangers, d'accréditer et de recevoir des agents diplomatiques en mission permanente. Mais, d'autre part, les Etats qui composaient la confédération avaient conservé leur personnalité en ce sens qu'ils jouissaient chacun du droit de négociation pour toutes les matières les concernant et pouvaient envoyer ou recevoir des ministres plénipotentiaires. La plupart des juristes, prenant exclusivement en considération le premier de ces deux faits, voient dans la Confédération de l'Allemagne du Nord un véritable Etat fédéral ; ainsi pensent notamment Le Fur, de Louter, Oppenheim, Rivier, Laband (1). Quelques-uns, au contraire, soutiennent qu'elle est une simple confédération, puisque les Etats ont conservé dans une notable mesure même leur autonomie internationale : c'est ce que font en particulier F. de Martens, Bulmerincq, von Seydel (2). Des auteurs, enfin, estiment qu'elle ne peut pas être rangée dans l'une ou l'autre de ces deux catégories, qu'elle a un caractère tout spécial ; tel est le cas de Bluntschli, de Holtzendorff, de Lawrence, de Pradier-Fodéré (3) : « La Confédération de l'Allemagne du Nord organisée par la constitution fédérale de 1867, déclare spécialement Pradier-Fodéré, formait une confédération d'une espèce particulière, elle réunissait les caractères d'une confédération proprement dite et d'un Etat fédératif ». C'est l'opinion qui nous paraît préférable.

Pas plus que la Confédération de l'Allemagne du Nord, l'Empire allemand qui se constitua en 1871 (constitution du 16 avril 1871, loi du 9 juin 1871) par l'union des Etats de la Confédération du Nord, des Etats du Sud et de l'Alsace-Lorraine, ne nous semble répondre exactement à aucun des types déjà signalés. Cet empire comprend, sous la présidence *héréditaire* des rois de Prusse, un conseil fédéral (Bundesrath) composé de hauts fonctionnaires désignés par chacun des gouvernements particuliers des Etats allemands, un parlement de l'Empire (Reichstag) élu par

---

(1) V. en ce sens Le Fur, *op. cit.*, pp. 112 et 5. — Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reichs*. — Oppenheim, *op. cit.*, t. I, § 89, 2e édit., p. 138 et 3e édit., p. 159. — Rivier, *op. cit.*, t. I, p. 103.

(2) V. en ce sens F. de Martens, *op. cit.*, t. I, p. 320. — V. aussi Bulmerincq et von Seydel cités par de Louter, *op.* et *loc. cit.*

(3) V. Bluntschli, *op. cit.*, art. 70, n° 4. — De Holtzendorff, *Handbuch*. — Lawrence, *op. cit.*, § 40. — Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, 2e édit., t. I, p. 227, note. — Comp. Chrétien, *op. cit.*, p. 263 et note 1 ; de Louter, *op. cit.*, t. I, pp. 208-209.

le suffrage universel et une chancellerie impériale qui se confond avec le ministère prussien. — Le roi de Prusse exerce une autorité considérable et prépondérante. — Dans l'empire fédératif allemand, le gouvernement fédéral est entre les mains du gouvernement même de l'un des Etats confédérés : anomalie contraire à l'essence même d'une union fédérale. Les Etats allemands, grands ou très petits, sont dans un lien de dépendance vis-à-vis de la Prusse. Il n'y a pas égalité juridique entre tous les confédérés. — Le pouvoir central représente l'union des Etats à l'extérieur : seul, il peut déclarer la guerre ; seul, conclure la paix. — Certains Etats, comme la Bavière, conservent toutefois le droit de légation actif et passif pour certains de leurs intérêts particuliers, nouvelle anomalie (1).

Ces bizarreries sont dues aux causes historiques et politiques qui ont donné naissance au nouvel empire. Celui-ci n'est ni un Etat unitaire, ni une confédération d'Etats, ni un Etat fédéral : c'est un type nouveau et tout spécial, avec des tendances manifestes au profit de la Prusse.

Ici encore, comme pour la Confédération de l'Allemagne du Nord, il y a controverse sur la solution à admettre. Certains juristes, et c'est la généralité, considèrent l'Empire allemand comme un Etat fédéral (Le Fur, Laband, Oppenheim, Rivier, etc.). D'autres voient seulement en lui une confédération (Bulmerincq, F. de Martens, etc.). Un auteur le déclare un Etat réellement unitaire (Von Rusille, *Das deutsche Reich, ein monarchischen Einhritsstaat*, 1894) (2).

A la suite de la guerre malheureuse de 1914, des changements se sont produits en ce qui concerne le caractère de l'empire allemand. Celui-ci est devenu une république (novembre 1918). La constitution que lui a donnée le 11 août 1919 l'Assemblée réunie à

---

(1) V. Laband, *Les relations diplomatiques et consulaires entre les Etats de l'Empire allemand*, R. D. I. P., t. XI, pp. 121 et s.

(2) V. Baldy, *L'Alsace-Lorraine et l'Empire allemand*, 1912. — Combes de Lestrade, *Les monarchies de l'Empire allemand*, 1904. — Grad, *Le peuple allemand*. — Laband, *Staatsrecht des deutschen Reichs*, 1888-91 ; *Le droit public dans l'Empire allemand* (trad. française), 1900-1904. — Kirchenheim, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, 1887. — Lebon, *Etudes sur l'Allemagne politique*, 1890. — Le Fur, *op. cit.*, pp. 120 et s. — Meyer, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, 2e édit., 1890. — Von Pröbst, *Die Verfassung des deutschen Reichs*, 3e édit., 1897. — Rieds, *Auswärtige Hoheitsrechte der deutschen Einzelstaaten*, 1905. — Rusille, *Das deutsche Reich, ein monarchischen Enheitsstaat*, 1894. — Schultze, *Histoire du droit et des institutions de l'Allemagne*, trad. française par Marcel Fournier, 1882 ; *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, 1881-86. — Seydel, *Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich*, 1873. — Zorn, *Staatsrecht des deutschen Reichs*, 2e édit., 1895. — Comp. Gerber, *La constitution de l'Alsace-Lorraine dans l'Empire allemand*, 1906. — V. aussi Dupuis, *op. cit.*, pp 164 et s.

Weimar a fait évoluer l'Allemagne nouvelle vers l'unité, politiquement, militairement et économiquement. Les anciens Etats confédérés n'ont plus de représentation diplomatique : ils n'ont plus de chefs d'Etat, ils n'ont même plus le nom d'Etat : d'après la constitution de 1919, le territoire du *Reich* se compose des territoires des « pays » (*länder*) allemands. Si l'ancien conseil fédéral subsiste sous le nom de conseil du *Reich*, il n'a plus le pouvoir de repousser définitivement une loi votée par le Reichstag, il ne peut plus qu'interjeter appel en provoquant une seconde lecture devant le Reichstag, puis un referendum où les électeurs du *Reich* entier jugent en dernier ressort. Il n'y a plus désormais qu'un ministre de la guerre pour l'ensemble du *Reich* ; les armées des anciens Etats confédérés ne jouissent plus des droits particuliers que leur reconnaissait la constitution de 1871. C'est du *Reich* que relèvent l'armée et aussi les chemins de fer et la poste. Les anciens Etats ont perdu l'autonomie fiscale : les impôts sont administrés par les autorités du *Reich*. Le *Reich* a le droit exclusif de légiférer en ce qui concerne les relations avec l'étranger : c'est le président du *Reich*, élu par le peuple allemand tout entier, qui le représente au point de vue international ; il conclut en son nom, avec l'assentiment de l'Assemblée nationale, les alliances et les autres traités ; il accrédite et reçoit les envoyés diplomatiques. L'Allemagne est en réalité devenu presque complètement un Etat unitaire (1).

174'. — 5° *Russie : République des Soviets.* — Etat simple et unitaire sous le régime des tsars jusqu'au 15 mars 1917 et pendant les mois qui suivirent sous le gouvernement provisoire de Kerensky, la Russie est devenue, au mois de novembre de cette année, avec la révolution maximaliste ou bolcheviste, la « République socialiste fédérative russe des Soviets ». — Une déclaration du 3/16 novembre 1917 a proclamé « l'égalité et la souveraineté des peuples de Russie » ainsi que « le droit des peuples de Russie de disposer d'eux-mêmes jusqu'à séparation et constitution d'un Etat indépendant » ; et la loi constitutionnelle du 19 juillet 1918 a prévu tout à la fois l'organisation d'un pouvoir « central » des Soviets et la constitution d'un pouvoir des Soviets dans les « provinces confédérées » (2). Les empires centraux reconnurent la République des Soviets sitôt après son avènement, en négociant et en signant avec elle le 3 mars 1918 la

---

(1) V. *La constitution de l'empire allemand du 11 août 1919*, traduite par Joseph Dubois, avec une préface de M. Larnaude, 1920. — *Constitution de la Confédération allemande du 11 août 1919*, traduite par Schreiber-Fabre, avec une préface de M. Paul Fauchille, 1920. — V. spécialement Brunet, *La Constitution allemande du 11 août 1919*, 1921.

(2) V. Labry, *Une législation communiste : recueil des lois, décrets, arrêtés principaux du gouvernement bolcheviste*, 1920, pp. 7, 11 et 34.

paix de Brest-Litovsk ; mais il en alla autrement des puissances alliées et associées et de la généralité des Etats.

174². — 6° *Colonies anglaises. — Empire britannique.* — Des applications de la forme fédérative ont été faites à la fin du XIX^e^ siècle à l'intérieur même de l'Empire britannique. Plusieurs colonies anglaises se sont à cette époque constituées en union fédérale. — Ce fut notamment le cas du Canada, de l'Australie et de l'Afrique du Sud. — Un acte du Parlement britannique du 29 mars 1867 a constitué en fédération, sous le nom de *Dominion of Canada,* le Haut-Canada, le Bas-Canada, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Ecosse, auxquels vinrent ensuite s'ajouter d'autres contrées de l'Amérique anglaise du Nord (Manitoba en 1870, Colombie britannique en 1871, etc.). — Le 9 juillet 1900, un acte du Parlement réunit de même en un Etat fédéral, avec l'appellation de *Commonwealth of Australia,* la Tasmanie et les cinq colonies autonomes de l'Australie : Queensland, Nouvelle-Galles du Sud, Victoria, Australie méridionale, Australie occidentale. — En 1909, le 20 septembre, une union d'une nature semblable, dite *Union Sud-africaine,* fut établie entre les anciennes et les nouvelles colonies anglaises de l'Afrique du Sud. — Il existe également un *Dominion de la Nouvelle-Zélande.* — Les grandes colonies émancipées de la Grande-Bretagne, dit Esmein, « sont en réalité des Républiques fédérales » (1). — Pendant longtemps, les colonies anglaises à self government n'ont eu une vie autonome qu'au seul point de vue de leur administration intérieure ; au point de vue extérieur, vis-à-vis des Etats étrangers, c'est à la Grande-Bretagne qu'en définitive tous les pouvoirs appartenaient (2). Il en résultait que les fédérations canadienne, australienne, sud-africaine ou zélandaise, présentaient alors un caractère particulier : le pouvoir fédéral n'avait guère à exercer que des actes de souveraineté intérieure, quoique ordinairement le propre du pouvoir central dans l'Etat fédéral soit surtout l'exercice des actes de souveraineté externe. Aussi certains auteurs, pour distinguer des unions fédérales ordinaires les unions fédérales des colonies britanniques, ont-ils appelé les premières des unions fédérales possédant une personnalité internationale *de jure* et les secondes des unions fédérales sans personnalité internationale *de jure* (3). Nous avons peine à admettre qu'en l'absence d'un pouvoir diplomatique reconnu au centre fédéral des colonies anglaises on puisse con-

---

(1) V. Esmein, *Eléments de droit constitutionel français et comparé,* 1909, 5^e^ édit., pp. 8 et s. — Comp. Houdeau, *L'union britannique,* 1905. — Picard, *La fédération australienne,* 1900. — V. les textes relatifs à la condition de ces colonies anglaises, A. J., 1910, Documents, pp. 1 et s. — Comp. Oppenheim, *International law,* 3^e^ édit., par Roxburg, 1920, t. I, §§ 94a et 94b.

(2) Comp. Le Fur, *op. cit.,* p. 271.

(3) V. Hershey, *Essentials of international public law,* p. 104 et note 18.

sidérer les fédérations coloniales comme formant vraiment des Etats fédéraux : ce sont des unions d'un type spécial. — Mais, on l'a vu (n° 159°), après la grande guerre et même quelques années auparavant, les colonies autonomes de la Grande-Bretagne ont pu prendre part directement à des négociations internationales, et dès lors leurs fédérations ont revêtu un caractère absolument normal.

L'Empire britannique, qui a pris naissance quand la plupart des colonies anglaises cessèrent d'être des dépendances complètement soumises à la métropole, est en réalité la réunion du royaume uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, des territoires britanniques au-delà des mers et de l'empire des Indes. Comment peut-on, au point de vue du droit des gens, qualifier légalement cet empire ? Certains ont vu dans l'empire britannique une forme analogue à l'union réelle (1) ; d'autres le considèrent comme un Etat fédéral (2). Il nous semble qu'à cet égard il faut distinguer deux périodes. Tant que l'initiative diplomatique a appartenu en entier à la Grande-Bretagne et qu'ainsi les dominions et l'Inde n'ont pas eu la personnalité internationale, l'Empire britannique a pu à la rigueur être considéré comme constituant un Etat fédéral, avec cette particularité que le pouvoir central appartient à l'un des Etats fédérés. C'est en faveur d'une pareille constitution que, depuis 1884, par la formation d'une « Ligue britannique pour la fédération impériale » un mouvement d'opinion s'était dessiné dans les diverses parties de l'empire ; et à partir de 1884 des « conférences impériales » se sont réunies plus ou moins périodiquement, dans lesquelles ont figuré à côté des hommes politiques britanniques des représentants des dominions dont le rôle officiel est allé chaque jour en s'accentuant. Mais, quand la Grande-Bretagne a cessé d'exercer seule la souveraineté à l'extérieur et que le droit a été reconnu aux dominions d'avoir des représentants à l'étranger et de conclure directement et par eux-mêmes des traités, la situation de l'empire s'est modifiée : d'Etat fédéral cet empire s'est transformé en une confédération d'Etats. Une telle transformation s'est opérée dans les rapports de la Grande-Bretagne avec ses divers dominions au fur et à mesure que chacun d'eux a obtenu en fait la capacité internationale (3). — Le chef du gouverne-

---

(1) Moye, *Le droit des gens moderne*, p. 149. — V. toutefois Westlake, *op. cit.*, t. I, p. 41.

(2) Oppenheim, *op. cit.*, 3° édit., t. I, § 94 *b*, p. 171.

(3) V. Creasy, *The imperial and colonial constitutions of the britannic Empire*, 1872. — Ewart, *Canada: colony to kingdom*, A. J., 1913, p. 268. — Le Fur, *Etat fédéral et Confédération d'Etats*, 1896, pp. 266 et s. — Grey, The Times, 31 janvier 1920. — Duncan Hall, *The british Commonwealth of nations*, 1 vol., Londres, Methuen; *The imperial crown and the foreign relations of the Empire*, Journal of the Society of comparative legis-

ment britannique, M. Lloyd George, a en 1920 donné de l'Empire britannique la définition suivante : c'est, a-t-il dit, « une association libre, égale et loyale, des nations du commonwealth britannique sous le sceptre d'un souverain » (1).

174². — Le fait que, dans certains Etats qualifiés de fédéraux par la plupart des auteurs, comme la confédération de l'Allemagne du Nord et l'Empire allemand, les Etats membres de la fédération ont, par une anomalie contraire à l'essence d'une union fédérale, conservé dans une certaine mesure le droit de représentation diplomatique, a conduit certains auteurs, non pas, comme nous l'avons fait, à considérer qu'il existe une catégorie d'unions d'un type tout particulier ne constituant pas plus des Etats fédéraux que des confédérations d'Etats ou des Etats unitaires, mais à admettre qu'il y a dans la réalité deux classes d'Etats fédéraux : 1° ceux dans lesquels les Etats membres ont leur souveraineté extérieure complètement absorbée par l'Etat fédéral et ainsi ne sont pas des personnes internationales ; 2° ceux dans lesquels ces Etats membres conservent une partie de leur souveraineté externe et dès lors demeurent dans cette mesure des personnes internationales. C'est en particulier l'opinion que défend Oppenheim (*op. cit.*, t. I, § 89, in fine). C'est un système analogue, on l'a vu (n° 174²), que Hershey (*op. cit.*, p. 104) a soutenu pour prétendre que les fédérations coloniales britanniques constituaient des Etats fédéraux, quoique dans celles-ci le pouvoir central n'eût, pas plus d'ailleurs que les membres fédérés eux-mêmes, aucun pouvoir en ce qui concerne les affaires extérieures. Nous ne croyons pas

---

lation, 3ᵉ série, t. II, part. III, octobre 1920 ; Six articles dans The Times à partir du 10 juin 1921. — Houdeau, *L'Union britannique*, 1906. — Keith, *Responsible government in the Dominions*, 1912 ; *Imperial unity and the Dominions*, 1916 ; *Foreign policy and the democracies of the empire*, Journal of the Society of comparative legislation, nouvelle série, n° XL, p. 47, avril 1918. — Lawrence, dans Hearnshaw, *King's College lectures on colonial problems*, 1913, pp. 3-32. — De Louter, *Het begrip van souvereiniteit*, Comptes rendus de l'Académie royale néerlandaise, des sciences, section de littérature, 3ᵉ série, t. IV. — Nerinx, *La constitution de la République fédérative des colonies anglaises en Océanie*, R. D. I., 2ᵉ série, t. II, p. 618. — Palma, Nuova Antologia, 1ᵉʳ mars 1891. — Payne, *Colonies and colonial federations*, 1904. — Speyer, *Constitution juridique de l'Empire colonial britannique*, 1905. — G. Rolin-Jaequemyns, *Le mouvement vers une constitution fédérale de l'Empire britannique*, R. D. I., t. XXIV, p. 113. — Todd, *Parliamentary government in the british colonies*, 1894. — Tupper, *Treaty making powers of the Dominions*, Journal of the Society of comparative legislation, nouvelle série, n° XXXVII, p. 5, janvier 1917. — Viallate, *L'Union australienne*, Annales des sciences politiques t. XV, 1900. — Westlake, *L'Empire de l'Inde*, dans *Etudes sur les principes du droit international*, trad. Nys, 1895, pp. 205 et s.

(1) V. lettres de M. Lloyd George à M. de Valera, chef du mouvement irlandais, des 20 juillet et 25 août 1921, dans le *Temps* des 16 et 28 août 1921, p. 1.

que de pareilles doctrines puissent être admises, car elles sont en définitive contraires absolument à l'idée qui est à la base de la notion d'Etat fédéral.

SECTION II. — États classés d'après leur souveraineté

175. — Au point de vue de la souveraineté, on peut classer les différents Etats du globe en trois catégories : *souverains, protégés, vassaux.* — Lawrence (*op. cit.*, § 39), afin d'éviter les difficultés qu'il y a à distinguer le protectorat de la vassalité, réunit sous le terme d'*Etats clients* les Etats protégés et les Etats vassaux : les Etats protecteurs et suzerains sont dits *Etats patrons.*

§ 1er. — État souverain

175¹. — L'Etat *souverain* est celui qui a la complète jouissance et le plein exercice des deux souverainetés : l'entière autonomie intérieure et l'entière indépendance extérieure.

C'est la situation de la plupart des Etats.

Le XIXe et le XXe siècles ont vu se créer un certain nombre d'Etats souverains : la Grèce, la Belgique, la Roumanie, la Serbie, la Bulgarie, le Monténégro, la Pologne, la République tchéco-slovaque, etc., etc.

Les traités de paix de 1919-1920, qui ont mis fin à la guerre mondiale, ont, plus qu'aucun autre, contribué à la fondation de nouveaux Etats souverains. Ils ont spécialement créé la Pologne (traités de Versailles, de Saint-Germain) et l'Etat tchéco-slovaque (traités de Versailles, de Saint-Germain, de Trianon). Les dispositions de ces traités ne faisaient, à cet égard, que répondre aux aspirations des peuples qu'elles concernaient. — La Pologne n'avait jamais cessé de protester contre le crime qui au XVIIIe siècle l'avait rayée du nombre des Etats pour la partager entre l'Autriche, la Prusse et la Russie. Et, pendant la grande guerre, ses représentants affirmèrent à diverses reprises la nécessité de proclamer son unité et son indépendance (1) : en juin 1917, une armée polonaise fut organisée en Russie et en France pour combattre à côté des Alliés et le 15 août suivant un comité national polonais, faisant fonctions de gouvernement national de la Pologne, fut consti-

(1) Pour s'attacher la Pologne, les belligérants, eux aussi, réclamèrent, d'une manière plus ou moins absolue, l'autonomie ou l'indépendance de la Pologne (V. proclamation russe du 17 août 1914, manifestes allemand et autrichien du 5 novembre 1916, proclamation russe du 29 mars 1917, note collective de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Italie du 14 avril 1917, etc.).

tué à Paris, reconnu peu après par les puissances de l'Etente (1). — Quant à la Tchéco-Slovaquie, composée de l'ancien royaume de Bohême (Bohême, Moravie, Silésie), de la Slovaquie et du territoire russe des Basses Carpathes, son peuple, par un serment solennel prêté à Prague, avait, dès le 1er avril 1918, témoigné de sa décision de se constituer en un Etat indépendant, absolument souverain, et son conseil national, siégeant à Paris comme gouvernement provisoire des pays tchéco-slovaques, que les puissances alliées et les Etats-Unis reconnurent comme tel, avait, par une déclaration du 18 octobre suivant, proclamé l'indépendance du nouvel Etat (2). — C'est de même dans les traités de paix de 1919-1920 (traité de Sèvres) que le Hedjaz, vilayet turc dont le grand chérif Hussein avait proclamé l'indépendance le 9 juin 1916, a trouvé son fondement. — Il faut citer aussi l'Etat serbe-croate-slovène. Mais, en réalité, cet Etat est moins un Etat nouveau qu'un Etat ancien, la Serbie, considérablement agrandi et ayant adopté une dénomination nouvelle. Certains, argumentant de ce que le territoire serbe fut, pendant la grande guerre, entièrement occupé par les Austro-Hongrois et les Bulgares, ont toutefois soutenu que la Serbie avait disparu comme Etat pendant l'occupation et que, reconstituée en 1918-1919, elle était un Etat absolument nouveau : cette thèse, qui aboutirait à d'importantes conséquences, est inexacte, car l'occupation n'est qu'un pur fait, n'entraînant aucune acquisition véritable et il n'y a jamais eu annexion de la Serbie par les occupants (nos 1156 et s.) (3). — L'Autriche et la Hongrie, dans les frontières qui leur ont été assignées, ont été encore déclarées des Etats séparés, indépendants et souverains (traités de Saint-Germain et de Trianon). — Le traité de Sèvres, enfin, a prévu, sous certaines conditions, l'établissement d'un Etat kurde indépendant (art. 64).

La Finlande, ainsi qu'on l'a vu (n° 167[4]), doit être rangée aujourd'hui parmi les Etats souverains.

Au cours de la grande guerre de 1914-1919, après la révolution maximaliste qui se produisit en Russie à la fin de 1917, plusieurs parties de l'ancien empire russe se sont d'elles-mêmes constituées en Etats indépendants. Ce fut le cas des pays baltiques, c'est-à-dire — en dehors de la Finlande dont il a été déjà parlé (nos 166[1] et 167[4]) — de l'Esthonie (24 février 1918), de la Lettonie (18 novembre 1918) et de la Lithuanie (16 février 1918). Ce fut aussi le cas de l'Ukraine, de l'Azerbaïdjan, partie orientale de la Transcaucasie (28 mai 1919),

---

(1) V. Blociszewski, *La restauration de la Pologne et la diplomatie européenne*, R. D. I. P., 2e série, t. III, pp. 5 et s.

(2) V. Drossos, *La République Tchéco-Slovaque*, 1920.

(3) V. en ce dernier sens Peritch, *Le droit international privé et la guerre* (*par rapport à la Serbie*), Nouvelle Revue pratique de droit international privé 1920, p. 1.

et de la Géorgie, partie occidentale de la Transcaucasie (26 mai 1918). L'Arménie, partie centrale de la Transcaucasie, partagée entre la Russie et la Turquie, proclama également son indépendance (28 mai 1918), que consacra le traité de Sèvres avec la Turquie. Mais si les gouvernements autonomes que ces divers pays se donnèrent furent reconnus de fait par un certain nombre d'Etats européens, ils ne le furent pas tous de droit, et la Société des Nations, dans son Assemblée de Genève de décembre 1920, s'est refusée à admettre dans son sein les nouveaux organismes, à raison de leur situation particulièrement instable (1) : mais, lors de sa seconde réunion à Genève en septembre-octobre 1921, elle a admis plusieurs d'entre eux.

Le 30 août 1920, le poète italien d'Annunzio a proclamé comme Etat indépendant, sous le nom de Régence italienne de Quarnero, la ville de Fiume et plusieurs îles de l'Adriatique.

§ 2. — État protégé

176. — L'Etat *protégé* (2) est celui qui s'est ou a été placé sous

---

(1) Comp. Mandelstam, *Mémoire sur la délimitation des droits de l'Etat et de la Nation*, 1919. — Rougier, *La première Assemblée de la Société des Nations*, R. D. I. P., 2e série, t. III, p. 240.

(2) Depuis quelques années, la théorie du protectorat a fait l'objet de nombreux travaux. — Citons, en dehors des ouvrages indiqués plus haut, p. 226 : Bornhack, *Die Anfänge des deutschen Kolonialstaatsrechts*, 1887. — Catellani, *Les possessions africaines et le droit colonial de l'Italie*, R. D. I., t. XXVII, pp. 417 et s. — Chailley Bert, *Les protectorats de l'Inde britannique*, Annales des sciences politiques, 1899, p. 149. — Duhamel, *Condition juridique des pays de protectorat*, 1891. — Eliot, *The East Africa protectorate*, 1905. — Engelhardt, *Les protectorats de l'Indo-Chine française*, R. D. I. t., XXIX, p. 605 ; *Du conflit armé entre Etat protégé et Etat protecteur*, Revue du droit public, mars-avril 1900. — Paul Fauchille, *France et Madagascar*, R. D. I. P., t. II, p. 295 et t. III, p. 58. — Féraud-Giraud, *De la neutralité dans les guerres entre Etats, les guerres civiles et les différends entre Etat protecteur et Etat protégé*, R. D. I. P., t. II, p. 295. — Florack, *Die Schutzgebiete*, 1906. — Gairal, *Le protectorat international*, 1896. — Hachenburger, *De la nature juridique du protectorat et de quelques-unes de ses conséquences en matière pénale*, 1896. — Gérard, *De la nature juridique du protectorat*, Revue algérienne, 1893. — Jacobé de Naurois, *Le protectorat*, 1910. — Institut colonial international de Bruxelles, *Le régime des protectorats*, 1899. — Lentner, *Das internationale Kolonialrecht in XIX Jahrhundert*, 1886. — Lué, *Del protettorato internazionale*, 1899. — Marghinotti, *Il protettorato internazionale nella sua natura giuridica*, 1905. — Meyer, *Die staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete*, 1888 ; — *Deutsches Kolonialrecht*, 1888. — D'Orgeval, *Les protectorats allemands*, Annales de l'Ecole libre des sciences politiques, 1890. — Pann, *Die deutscher Schutzherrlichkeit*, 1887. — Petit, *Des effets du protectorat relativement à la souveraineté intérieure de l'Etat protégé*, 1900.— M. Petit, *Organisation des colonies françaises et des pays de protectorat*, 1894. — Pic, *De l'influence de l'établissement d'un protectorat sur les traités antérieurement*

l'égide et sous la tutelle d'un Etat plus puissant et plus fort. — Le protectorat est un lien d'une extrême variété. — Il n'y a pas, il ne peut pas y avoir de type unique et constant de protectorat. — Les conditions auxquelles est subordonnée la protection qu'un Etat fort accorde à un Etat faible sont multiples et contingentes. Parmi les protectorats passés ou actuels, il n'en est pas deux qui soient identiques.

En général, presque toujours, l'Etat protégé aliène aux mains de l'Etat protecteur l'exercice de la *souveraineté extérieure,* la direction et le règlement de ses relations internationales, et parfois, en outre, différents droits dépendant de la souveraineté intérieure, tels que commandement militaire, administration de la justice, perception de certains impôts, etc., etc. — Fréquemment, l'établissement d'un protectorat n'est qu'un acheminement vers une annexion future, la suspension momentanée d'une conquête. — Il est rare que le protectorat n'entraîne qu'une faible altération des droits de souveraineté de l'Etat protégé.

Vattel (*op. cit.*, livre I, ch. XVI) s'est beaucoup occupé du protectorat, qu'il étudie sous le nom de « protection ». Il en donne d'abord la définition : « Lorsqu'une nation n'est pas capable de se garantir elle-même d'insulte et d'oppression, elle peut se ménager la protection d'un Etat plus puissant. Si elle l'obtient en s'engageant seulement à certaines choses, même à payer un tribut, en reconnaissance de la sûreté qu'on lui procure, à fournir des troupes à son protecteur, et jusqu'à faire cause commune avec lui, dans toutes ses guerres, se réservant du reste le droit de se gouverner à son gré, c'est un simple traité de protection, qui ne déroge point à la souveraineté, et qui ne s'éloigne des traités d'alliance

---

conclus avec des puissances tierces par l'Etat protégé, R. D. I. P., t. III, p. 613. — Pillet, *Des droits de la puissance protectrice sur l'administration intérieure de l'Etat protégé*, R. D. I. P., t. II, pp. 583 et s. — De Pouvourville, *Des bases de la politique extérieure dans les pays de protectorat*, R. D. I. P., t. IV, p. 176 ; *De l'établissement d'après le droit international des différents modes de protectorat dans l'Extrême-Orient français*, R. D. I. P., t. V, p. 207. — Revillod, *Organisation intérieure des pays de protectorat ; son application au Maroc*, 1910. — Ring, *Deutsche Kolonialgesellschaften*. — Rouard de Card, *Les traités de protectorat conclus par la France en Afrique 1870-1895*, 1897. — Sassen, *Die staatsrechtliche Natur der deutschen Schutzgebiete*, Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirthschaft, août 1906. — Stengel, *Die Staats-und völkerrechtlich Stellung der deuschen Kolonien*, 1886 ; *Deustches Kolonialstaatsrecht*, 1887. — Westlake, *Etudes sur les principes du droit international*, pp. 190 et s. — Wilhelm, *Théorie juridique des protectorats*, J. I. P., t. XVII, p. 204 ; *Etude sur les principes du protectorat*, Annales de l'Ecole libre des sciences politiques, 1889, p. 694 ; *Protectorat et neutralité*, J. I. P., t. XXII. — V. encore R. D. I. P., t. I, pp. 64, 84, 268, 278, 287 et 491 et t. III, pp. 88 et 696. — Comp. Apchier, *De la condition juridique des indigènes en Algérie, dans les colonies et dans les pays de protectorat*, 1898. — Dupuis, *Les rapports des grandes puissances avec les autres Etats*, 1921, pp. 233 et s.

ordinaires que par la différence qu'il met dans la dignité des parties contractantes ». Il parle ensuite des conditions d'existence du protectorat, de ses causes de rupture par le défaut de protection, par l'infidélité du protégé, par les entreprises du protecteur. — A l'époque actuelle, toutes ces questions, plus théoriques que pratiques, ont perdu presque toute leur importance. — L'étendue de la protection, les devoirs respectifs du protecteur et du protégé se déterminent par les stipulations du traité de protectorat. Juridiquement, le traité est-il violé, chaque partie devrait reprendre sa liberté d'action pour la sauvegarde de ses droits et de ses intérêts ; mais en fait ?

Cependant, après Vattel, les auteurs modernes ont tour à tour essayé de déterminer les caractères juridiques du protectorat.

Pour Lawrence (*Principles of international law,* 4e édit. 1910, § 80. V. aussi § 39), le protectorat implique des relations de dépendance d'un côté et de protection de l'autre entre deux personnes internationales.

Oppenheim (*International law,* 2e édit., 1912, t. I., §§ 92 et s.) s'exprime comme suit à ce sujet : « Il arrive qu'un État faible se mette lui-même par traité sous la protection d'un Etat fort et puissant de telle manière qu'il transfère à celui-ci, qui devient Etat protecteur, la conduite de toutes ses affaires internationales les plus importantes. Par un semblable traité une union internationale s'établit entre les deux Etats ; la relation existant entre eux est dite protectorat. L'Etat protecteur est internationalement le supérieur de l'Etat protégé : ce dernier est privé de la direction de ses plus importantes affaires internationales et il perd son entière souveraineté, il est désormais seulement un Etat mi-souverain. Le protectorat est toutefois une conception qui, un peu comme la suzeraineté, manque d'une exacte précision juridique, en sorte que sa signification réelle dépend véritablement beaucoup de chaque espèce. D'une manière générale, on peut dire que le protectorat est, encore comme la suzeraineté, *une espèce de tutelle internationale.* La situation d'un Etat protégé dans la famille des nations ne peut pas être définie au moyen d'une règle générale, car c'est le traité de protectorat qui indirectement la détermine en énumérant les droits et les devoirs réciproques de l'Etat protecteur et de l'Etat protégé. Chaque cas doit donc être envisagé en lui-même. Ainsi les questions de savoir si l'Etat protégé peut conclure certains traités internationaux et envoyer ou recevoir des agents diplomatiques, comme d'autres questions encore, doivent être décidées d'après les termes du traité spécial de protectorat. Dans tous les cas, la reconnaissance du protectorat de la part d'Etats tiers est nécessaire pour permettre à l'Etat protecteur de représenter internationalement l'Etat protégé. Mais ce qui est la caractéristique du protectorat, c'est que, à la différence de

la suzeraineté, il n'enlève pas, tout au moins entièrement, à l'Etat qui y est assujetti sa position propre dans la famille des nations : il lui laisse, pour certains objets, la qualité de personne internationale et de sujet du droit des gens. L'Etat protégé n'est en aucune manière une simple partie de l'Etat protecteur. Il s'ensuit qu'il ne doit pas se trouver nécessairement engagé dans les guerres que l'Etat protecteur peut avoir à soutenir contre un Etat tiers et que les traités conclus par l'Etat protecteur ne doivent pas *ipso facto* être déclarés applicables à l'Etat protégé. Enfin, un Etat peut être en même temps sous le protectorat de deux Etats différents, qui, bien entendu, doivent exercer leur protectorat conjointement ».

« Au point de vue du droit international, dit Hall (*Treatise on international law*, 7e édit. Pearce Higgins, 1917, p. 27), un Etat protégé est celui qui, à raison de sa faiblesse, s'est lui-même placé sous la protection d'un autre Etat suivant des conditions définies, ou qui a été ainsi placé par un arrangement entre puissances ayant intérêt à la disposition de son territoire. Les modalités d'un protectorat sont extrêmement variables ; mais, pour qu'une communauté puisse être rangée dans la catégorie des Etats protégés, il faut que ses sujets conservent une nationalité distincte et que ses relations avec l'Etat protecteur soient compatibles avec la notion de neutralité pendant une guerre que soutiendrait ce dernier ; en d'autres termes, les membres d'un Etat protégé ne doivent obéissance qu'à cet Etat lui-même et les libertés internationales ne doivent être restreintes que dans la mesure où la direction de l'Etat protecteur est nécessaire pour empêcher un contact hostile de l'Etat protégé avec d'autres Etats ou pour en assurer le salut si des hostilités se sont produites. Si ces conditions sont remplies, les relations extérieures de l'Etat pourront être conduites entièrement par l'Etat protecteur » (1).

Ce sont des idées analogues qu'on rencontre dans la doctrine allemande.

D'après von Liszt (*Das Völkerrecht*, 6e édit., p. 58), « la protection accordée par un Etat à un autre Etat en vertu d'un traité, c'est-à-dire le protectorat, est un régime exceptionnel qui diffère de la suzeraineté ; la garantie qu'elle entraîne n'affecte en aucune manière la souveraineté du protégé ».

« Les Etats protégés, remarque à son tour von Ullmann (*Völkerrecht*, 2e édit., 1908, p. 106), conservent leur qualité de sujets de droit international ; toute leur liberté d'action vis-à-vis de l'étran-

(1) V. encore, en ce qui concerne les auteurs de langue anglaise, ce que disent sur les protectorats les Américains Hershey, *The essentials of international public law*, 1912, p. 107 et Moore, *Digest of international law*, t. I, p. 28. — Comp. également Cobbett, *Cases and opinions on international law*, 1909, t. I, pp. 58 et 61.

ger est soit supprimée, soit limitée. Ils ne sont donc pas dans la situation normale des Etats qui jouissent de leur pleine souveraineté ».

« La caractéristique des accords établissant le protectorat, observe aussi M. Nippold (*La Géorgie du point de vue international*, 1920, p. 26), est que, tout en plaçant l'un des contractants sous la dépendance de l'autre, il laisse subsister une certaine égalité qui fait que la personnalité juridique internationale du protégé demeure incontestée ».

Rivier écrit dans ses *Principes du droit des gens*, 1896, t. I, p. 91: « Le protectorat est un rapport établi par convention entre un Etat fort et un Etat faible, en vertu duquel l'Etat fort est obligé de protéger le faible. Celui-ci peut être astreint à certains devoirs conventionnels envers son protecteur. L'Etat protégé reste souverain : « Protectio non involvit subjectionem ».

Aux yeux de M. Pillet (*Des droits de la puissance protectrice sur l'administration intérieure de l'Etat protégé*, R. D. I. P., t. II, pp. 583 et s.), le rapport du protectorat n'est pas fort éloigné de celui de la vassalité, il implique essentiellement pour le protecteur non seulement la charge des rapports internationaux concernant son protégé, mais encore une immixtion plus ou moins étendue dans les affaires intérieures de celui-ci : le protecteur est substitué au protégé dans les responsabilités internationales encourues par ce dernier. Ainsi le protégé se trouve sujet à certaines restrictions dans sa souveraineté extérieure et intérieure; la puissance protectrice absorbe la personnalité internationale de l'Etat protégé, d'une manière absolue dans tous les rapports internationaux, sans que cependant la personne du protégé doive complètement disparaître, car l'Etat protégé garde, sous le contrôle du protecteur, sa personnalité, son gouvernement, ses institutions propres : il y a entre le protecteur et le protégé une sorte d'indivision de souveraineté. C'est aussi l'opinion de Chrétien (*Principes de droit international public*, p. 255) et également, en termes moins nets, celles d'Ortolan (*Règles internationales et diplomatie de la mer*, t. I, p. 48) et de Holtzendorff (*Handbuck des Völkerrechts*, t. II, p. 102).

Tout protectorat, observe de son côté M. Pic (*Influence de l'établissement d'un protectorat sur les traités conclus par l'Etat protégé*, R. D. I. P., t. III, pp. 613 et s.), comporte une abdication à peu près complète, au moins quant à l'exercice, de la souveraineté de l'Etat protégé; mais le protectorat ne met pas fin à la personnalité internationale de l'Etat protégé; le protégé, tombé au rang d'Etat mi-souverain, est obligé d'accepter la tutelle du protecteur et de subir sa direction ». « Par suite de l'établissement d'un protectorat, déclare M. Larivière (*Des conséquences des transformations territoriales des Etats sur les traités antérieurs*, 1892,

pp. 166 et s.), des Etats jusqu'alors libres et indépendants peuvent devenir mi-souverains. Il y a là, naturellement, pour l'Etat qui en est l'objet, un changement important au sujet de ses relations extérieures. Mais l'Etat protégé conserve intacte sa personnalité antérieure ».

Le jurisconsulte qui a fait du protectorat l'étude la plus complète, Despagnet, en donne la définition suivante, qui, très compréhensive, embrasse tous les résultats qu'il peut produire (*Essai sur les protectorats*, 1896, p. 51) : « Le protectorat est le lien contractuel établi entre deux Etats, en vertu duquel l'un, tout en n'entendant tenir que de lui-même son existence comme puissance souveraine, cède à l'autre l'exercice de certains de ses droits de souveraineté interne ou d'indépendance extérieure, à la charge par l'autre de le défendre contre les attaques internes ou externes auxquelles il pourrait être en butte et de l'aider dans le développement de ses institutions et la sauvegarde de ses intérêts ».

La convention du 13 octobre 1919, sur la navigation aérienne, signée par la Belgique, la Bolivie, le Brésil, l'Empire britannique, la Chine, Cuba, l'Equateur, la France, la Grèce, le Guatémala, l'Italie, le Panama, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, le Siam, l'Etat tchéco-slovaque et l'Uruguay, a déclaré qu'aux fins de cette convention, les territoires et les ressortissants des pays de protectorat doivent être assimilés aux territoires et aux ressortissants de l'Etat protecteur (art. 40).

176[1]. — Un traité de protectorat ne doit pas être confondu avec un traité de « *protection* ». Par un traité de protection, un ou plusieurs Etats forts promettent de protéger un Etat faible sans absorber les relations internationales de ce dernier.

176[2]. — Tel qu'il vient d'être envisagé, le protectorat ne s'applique qu'à un Etat déjà organisé. Mais, à côté de ce protectorat, qu'on peut appeler « protectorat international ou de droit des gens », la coutume a établi un protectorat d'un genre particulier, auquel on a donné le nom de « protectorat colonial », ou d' « occupation à titre de protectorat ». Ce protectorat spécial désigne une forme atténuée de l'exercice de la souveraineté territoriale ; il a lieu lorsqu'une puissance vise à étendre son action exclusive sur des pays non civilisés, vacants au point de vue de la souveraineté et où toute organisation régulière et durable des pouvoirs publics fait défaut, mais qu'à raison de la grande dimension de leur territoire elle ne veut pas s'annexer à titre de colonie : c'est la situation d'un Etat civilisé qui jouit, dans un territoire non civilisé et ne formant pas une unité politique, de certains droits souverains seulement, mais en se réservant la faculté exclusive d'acquérir la pleine souveraineté. (V. n° 558) (1).

---

(1) V. Catellani, *Les possessions africaines et le droit colonial de l'Italie*,

176[3]. — Quelques auteurs admettent encore, à côté des protectorats, des régimes qu'ils dénomment *quasi-protectorats* ou *quasi-indépendances* (1). Ce sont des régimes que les Etats-Unis d'Amérique ont récemment imposés par des conventions à certaines républiques de l'Amérique centrale, dont l'état financier est de nature à faire craindre des complications. La République Dominicaine (traité du 8 février 1907), le Honduras (traité du 10 janvier 1911), le Nicaragua (traité du 6 juin 1911), la République de Haïti (traité du 16 septembre 1915) s'y sont trouvés soumis. C'est aussi le régime qui a été établi à Cuba en 1901 par l'introduction dans la Constitution cubaine de l'amendement Platt, aux termes duquel il était interdit à Cuba de contracter aucune dette publique gagée sur les revenus ordinaires et de signer avec aucune puissance étrangère des traités contraires à l'indépendance de l'île ou autorisant une occupation ou un contrat quelconque sur une partie de Cuba, et qui donnait aux Etats-Unis le droit d'intervenir pour maintenir l'indépendance cubaine et pour assurer l'existence d'un gouvernement capable de protéger la vie, la propriété et la liberté des personnes. Le régime dont il s'agit atteint l'Etat qui y est assujetti dans sa souveraineté extérieure aussi bien que dans sa souveraineté intérieure, en apportant d'importantes restrictions à ses droits de légation et de traité, de défense et de sûreté, de domaine et de gestion administrative, de législation et de juridiction : l'Etat soumis à ce régime est un Etat souverain et indépendant en principe qui se trouve en fait et momentanément soumis à un régime de quasi-indépendance. La convention du 16 septembre 1915 entre les Etats-Unis et Haïti est, à cet égard, l'une des plus complètes : alors que les conventions avec la République dominicaine, le Nicaragua et le Honduras ne stipulaient le contrôle des Etats-Unis qu'au point de vue financier et en ce qui touche les douanes, le traité de 1915 avec Haïti prescrit le licenciement de l'armée haïtienne et la formation d'une gendarmerie composée de gendarmes haïtiens encadrés par des officiers américains, prévoit que les Etats-Unis prêteront leur aide efficace non seulement pour la préservation de l'indépendance haïtienne mais pour le maintien d'un gouvernement capable de protéger la vie, la propriété et la liberté individuelle, interdit au gouvernement de Haïti de céder aucune partie du territoire haïtien, de conférer juridiction sur le territoire haïtien à aucune puissance étrangère, et de signer aucun traité tendant à diminuer l'indépendance de Haïti, établit

---

R. D. I., t. XXVII, pp. 420-427. — Gairal, *Le protectorat international*, pp. 267 et s. — Hershey, *The essentials of international law*, 1912, p. 108. — Lawrence, *op. cit.*, § 43.

(1) V. Kernisan, *Haïti depuis 1915*, Revue des sciences politiques, t. XLII, 1919, p. 123.

en faveur des Etats-Unis un droit de contrôle et de coopération très étendu en ce qui concerne les finances et les douanes haïtiennes (V. nos 181[1] et s.).

176[4]. — La notion de « protectorat » a été, au cours de la guerre mondiale de 1914-1919, appliquée par la science allemande à une situation à laquelle on n'avait jusqu'ici guère songé à l'étendre. Dans deux congrès de juristes allemands qui se tinrent à Bruxelles en juillet 1915 et en septembre 1916, lors de l'occupation de la Belgique par les troupes de l'Allemagne, le professeur Richard Schmidt, de Leipzig, soutint que l'occupation par un belligérant du territoire de son ennemi n'était pas autre chose en réalité qu'un protectorat : « L'occupation, a-t-il dit, crée au point de vue de la puissance une supériorité de l'Allemagne à l'égard du territoire vaincu et occupé. Si nous comprenons cela clairement, alors nous trouverons une analogie dans le protectorat. C'est ce qui apparaît le plus nettement dans les cas où l'on a eu réellement l'intention de transformer l'occupation en protectorat durable. Il y a pour cela un exemple classique dans l'histoire de notre patrie. Il s'agit des rapports de la Prusse et du Schleswig-Holstein. Nous savons par les souvenirs de Robert de Keudell, le confident de Bismarck, que celui-ci, pendant la guerre de Schleswig-Holstein, songeait à créer un protectorat de la Prusse sur le Schleswig-Holstein, à défaut d'une autre solution : le port de Kiel devait passer sous l'autorité de la Prusse ; les troupes prussiennes devaient tenir garnison dans le Schleswig-Holstein, et les habitants du Schleswig devaient faire partie de l'armée prussienne ; il va de soi que la politique extérieure devait être dirigée par la Prusse. C'est là précisément le minimum de ce que comporte l'occupation, avec cette réserve qu'il s'agit de relations provisoires. Dans le cas du Schleswig-Holstein, nous voyons cette pensée s'identifier avec un projet de protectorat permanent. Que le protectorat représente une union d'Etats, c'est ce que l'on ne conteste pas. C'est à cette idée directrice que nous devons nous attacher. Grâce à elle, on voit apparaître, comme conséquence de l'occupation, une communauté d'intérêts à côté des nécessités militaires et à côté du maintien de l'ordre, but de l'occupation. A ces deux points de vue, on ne considère le territoire occupé qu'en lui-même; nous devons songer, en outre, que les rapports entre l'Allemagne et la partie occupée de la Belgique constituent un autre grand problème, problème spécial et dont il est nécessaire de tenir compte. Il suit de là tout naturellement qu'à l'occasion d'impositions, de charges, sur les habitants du territoire occupé, il faut avoir égard aux intérêts de l'Allemagne entière. Supposons le cas où les besoins de l'industrie allemande nous contraindraient de nous procurer des travailleurs, afin que nos propres ouvriers puissent être libérés pour le service de l'armée ; on pourrait alors très bien conce-

voir que la communauté d'intérêts, qui subsiste actuellement entre l'Allemagne et la Belgique, s'étende à cette hypothèse et que l'Allemagne aille chercher des travailleurs en Belgique. C'est là une solution qui ne saurait trouver son fondement dans les tâches et les besoins propres à la Belgique. Mais la notion de communauté nous y conduit ». — Cette construction juridique, qui avait pour objet de donner à l'occupant les pouvoirs les plus étendus vis-à-vis de l'occupé (1), est tout à fait en contradiction avec l'opinion

---

(1) Cette préoccupation a été celle de tous les juristes allemands présents aux congrès de Bruxelles. M. le conseiller de police Schauer avait émis l'idée que l'occupation pouvait être comparée à l'union personnelle; mais M. le professeur Schmidt combattit cette idée, attendu qu'elle suppose l'égalité entre deux Etats sous un même souverain, alors que l'occupation crée une supériorité de l'occupant à l'égard de l'occupé. D'après le professeur Kahl, de Berlin: « En principe l'autorité militaire peut tout en territoire ennemi; l'humanité et la culture sont ses limites, et non pas le droit. La force revêt la forme du droit et prescrit à l'ennemi une manière de vivre répondant aux besoins du vainqueur. A l'égard du territoire ennemi, l'essence de la guerre est que, pour lui, un état juridique normal et les garanties ordinaires du droit ont été supprimés ». « Lorsque des parties du territoire ennemi sont occupées et que les habitants de ce territoire sont soumis à la puissance militaire, dit à son tour le professeur Laband, de Strasbourg, l'Etat occupant est libre de tous les moyens de contrainte qui peuvent lui être utiles. Il n'existe point de principes de droit qui régissent l'emploi de ces moyens de contrainte ». Le professeur Zitelmann, de Bône, déclare : « Les habitants du territoire occupé n'ont pas, à l'égard de l'Etat occupant, de droits qui puissent imposer une limitation quelconque à cet Etat. L'Etat occupé ne se trouve pas dans un rapport de réciprocité juridique avec l'Etat occupant. Dans les limites fixées par le droit des gens, l'Etat qui s'est emparé du territoire de l'Etat ennemi peut y faire ou y laisser faire ce qui lui plait; son pouvoir juridique va aussi loin que son pouvoir de fait. Ce pouvoir, vis-à-vis des ressortissants de l'Etat ennemi, est semblable, par son contenu, à celui d'un Etat despotique vis-à-vis de ses propres sujets ». « C'est, ajoute le professeur Philippe Zorn, d'Ausbach, être borné et c'est se montrer criminel que de vouloir limiter le commandement militaire dans les nécessités d'une guerre qui met en jeu l'existence de l'Etat ». « La guerre, affirme encore le docteur Reuter, est la plus grande créatrice de droit. Au fond, en Belgique, tout aussi bien qu'en campagne et sur mer, le droit est exclusivement celui que nous élaborons et établissons nous-mêmes comme une norme qui nous est propre. Pas aure chose. En cette matière, l'ordonnance de la Haye relative à la guerre sur terre ne peut avoir pour nous qu'une signification secondaire: elle n'a pour nous d'autre valeur que de nous fournir des matériaux; nous pouvons utiliser quelques-uns d'entre eux pour la fondation d'un nouveau droit entre les peuples. Dès lors il ne subsiste pour nous, comme principe unique du droit des gens, que celui-ci : dans cette lutte suprême de notre Empire et de notre peuple, nous agissons de la manière qui nous est prescrite par les exigences de notre défense et de notre conservation, et nous n'avons égard, quand la chose est possible, qu'à ce que nous impose la conscience allemande ». « En matière d'occupation, remarque avec cynisme le docteur Hiekmann, de Berlin, l'autorité militaire prend ce dont elle a besoin et Messieurs les juristes sont là pour justifier après coup les mesures qu'elle a prises ». — V. Maurice Vauthier, *Deux*

généralement admise par le droit international sur la nature de l'occupation du territoire ennemi. (V. nos 1156 et s.).

177. — Les Etats, considérés à tort ou à raison comme protégés, qui l'ont été ou le sont encore, sont les suivants :

177¹. — 1° *Géorgie.* — On peut soutenir que la Géorgie a été, par un traité du 24 juillet 1783, placée sous le protectorat de la Russie. — Mais, en 1801, la Russie a procédé unilatéralement à l'annexion de la Géorgie. — Celle-ci, après l'effondrement de la Russie, en 1917, a affirmé son droit à l'indépendance (n° 175¹) (1).

177². — 2° *Andorre.* — La petite République d'Andorre (2), dans la vallée des Pyrénées, est un territoire de 460 kilomètres carrés, de six mille habitants environ, situé entre le département français de l'Ariège et la province espagnole de Lérida. Elle a été constituée en Etat indépendant par une charte de Louis le Débonnaire (801). Charles le Chauve voulut la soumettre à l'évêque d'Urgel (860). Les Andorrans luttèrent pendant quatre cents ans contre l'évêque. — La vallée fut ensuite soumise à la co-suzeraineté de l'évêque d'Urgel et du comte de Foix (compromis du 8 septembre 1278). Par la fusion des familles de Foix et de Béarn et par l'avènement d'Henri IV, la co-suzeraineté passa à la France. Elle est, de nos jours, remplacée par un co-protectorat exercé par l'évêque d'Urgel et par le préfet des Pyrénées-Orientales pour la France (décrets des 3 juin 1882 et février 1884). — La république d'Andorre paie une redevance annuelle de 960 francs à la France et bisannuelle de 841 fr. à l'évêque d'Urgel.

D'après M. Mérignhac, *Traité de droit public international*, t. II, p. 223, l'Andorre n'est pas plus un protectorat qu'un Etat vassal ; conception féodale égarée dans le XXe siècle, l'Andorre échappe à toute analyse juridique internationale.

---

congrès de juristes allemands à Bruxelles pendant l'occupation, Bulletin de la classe des lettres et des sciences morales et politiques de l'Académie royale de Belgique, 1919, p. 451.

(1) G.-F. de Martens, *Recueil de traités*, 2e édit., t. III. — V. Nippold, *La Géorgie du point de vue du droit international*, 1920, pp. 5 et s.

(2) Sur Andorre, V. Bladé, *Etudes géographiques sur la vallée d'Andorre*, 1875 ; *Révolutions andorrannes*, 1879. — Bossereau, *La République d'Andorre*, 1884. — Brutails, *Etude sur la condition des populations rurales du Roussillon au moyen-âge*. — Despagnet, *Essai sur les protectorats*, p. 77. — Engelhardt, *op. cit.*, p. 125. — *Obispo y al Papa, La cuestion de Andorra*, 1895. — Louis Renault, R. D. I., t. XIII, p. 223. — Toca, *De la condition internationale des vallées d'Andorre*, 1908. — Teulière, *La constitution de l'Andorre* ,1905. — Trias y Giro, *Constitucion politica y personalidad internacional del principado de Andorra*, 1890. — Six, *Les institutions politiques du Val d'Andorre*, 1901. — Vilar, *L'Andorre*, 1904. — V. encore *La question de Andorra*, exposiciones elevadas par el M. I. Cansejo general de los valles de Andorra al E. S. Obispo de Urgel y al Santissimo Padre, Barcelona, 1894. — V. aussi les décisions de la Cour de cassation de France : Crim. cass., 9 mai 1845, Dalloz, *Rec. pér.*, 1845, 1, 223; Crim. rej., 12 mai 1859, Dalloz, *Rec. pér.*, 1859, 5, 89.

178. — 3° *Monaco.* — La principauté de Monaco (1) est classée a tort, par plusieurs auteurs, soit parmi les Etats protégés, soit parmi les Etats mi-souverains. Monaco est un Etat petit, mais un Etat pleinement souverain qui a conclu *seul,* avec la France, les traités du 2 février 1861 pour la cession de Menton et de Roquebrune, et les traités des 9 novembre 1865, 8 juillet 1876, 24 mai 1881, 10 mars 1899, 10 avril 1912, etc., relatifs à divers objets. Dans tous ces traités, le prince de Monaco a stipulé comme souverain. Il entretient des représentants diplomatiques auprès de quelques Etats. — Le 5 janvier 1911, le prince de Monaco a établi une nouvelle organisation constitutionnelle de la principauté (2). — Le 17 juillet 1918, un traité entre la France et Monaco, visé par l'article 436 du traité de paix de Versailles du 28 juin 1919 avec l'Allemagne (3), précise sur certains points les relations de la France avec Monaco : passage de troupes, mesures concernant l'exercice d'une régence ou de la succession à la couronne qui ne pourra être dévolue qu'à une personne de nationalité française ou monégasque, etc. Deux dispositions de ce traité doivent être surtout relevées : 1° le gouvernement français assure à la principauté de Monaco la défense de son indépendance et de sa souveraineté et garantit l'intégrité de son territoire, comme si ce territoire faisait partie de la France, et, de son côté, le gouvernement de Monaco s'engage à exercer ses droits de souveraineté en parfaite conformité avec les intérêts politiques, militaires, navals et économiques de la France (art. 1er) ; 2° conformément aux articles additionnels du traité du 2 février 1861, le gouvernement monégasque s'engage à ne pas aliéner la principauté, en totalité ou en partie, en faveur d'aucune autre puissance que la France (art. 3) (4).

---

(1) Sur Monaco, V. Barege, *La principauté de Monaco,* 1870. — Despagnet, *op. cit.*, p. 69. — Durand-Auzias, *La principauté de Monaco,* Revue du droit public, t. II. — Engelhardt, *op. cit.*, p. 94. — Farnet, *Les relations douanières entre la France et la principauté de Monaco,* 1917. — Gioffredo, *Storia delle Alpi Maritime.* — Macey, *Statut international de Monaco,* 1912. — Moncharville, *Monaco au point de vue international,* 1898. — Mounié, *Situation internationale de la principauté de Monaco,* 1913. — De Ring, *La principauté de Monaco est-elle un Etat indépendant ou protégé ?* Nouvelle Revue, 15 novembre 1895. — Rossi, *Il principato di Monaco.* — Saige, *Monaco, ses origines, son histoire,* 1897 ; *Documents historiques sur la principauté de Monaco de 1412 à 1641,* 3 vol., 1888-90-91. — Comp. Moncharville, *Le dernier épisode du protectorat franco-monégasque,* R. D. I. P., t. VII, p. 242.

(2) V. sur la condition internationale de Monaco le rapport sur la nouvelle organisation constitutionnelle de la principauté rédigé par les jurisconsultes français MM. Renault, Roche et Weiss.

(3) V. le texte de ce traité R. D. I. P., 2e série, t. II, p. 217 ; J. I. P., t. XLVI, p. 1234.

(4) Ce traité a, le 23 juillet 1920, devant le Sénat français, soulevé de vives critiques de la part de M. Gaudin de Villaine (Journal officiel du

Si la principauté de Monaco constitue un Etat pleinement souverain, elle est aussi, en réalité, un protectorat *sous condition suspensive* aux termes du traité du 17 juillet 1918 conclu par elle avec la France. Il résulte, en effet, de l'article 3 de ce traité, qu' « en cas de vacance de la couronne, notamment faute d'héritier direct ou adoptif, le territoire monégasque formera sous le protectorat de la France un Etat autonome sous le nom d'Etat de Monaco » (1).

178[1]. — 4° *Moresnet.* — On a parfois rapproché d'Andorre et de Monaco le territoire de Moresnet, litigieux depuis les traités de 1815 entre la Belgique et la Prusse. Mais c'est à tort : le territoire de Moresnet n'était pas un Etat, il constituait simplement un territoire soumis pour le tout, de manière indivise, à l'autorité de la Belgique et de la Prusse (2). Depuis 1919, en vertu du traité de Versailles, ce territoire est passé entièrement sous la souveraineté belge (n° 369[2]).

179. — 5° *Iles Ioniennes.* — Par trois conventions signées à Paris, le 5 novembre 1815, entre l'Angleterre, l'Autriche, la Prusse et la Russie, les îles Ioniennes (les sept Iles) (3) furent déclarées former un Etat libre sous le protectorat de l'Angleterre. — Les sept Iles ont été réunies au royaume de Grèce par le traité de Londres du 14 novembre 1863 ; les îles de Corfou et de Paxo furent seules neutralisées par le traité du 29 mars 1864 (n° 369).

180. — 6° *Cracovie.* — Par les traités annexes du 3 mai et l'acte final du congrès de Vienne du 9 juin 1815, la ville de Cracovie (4) avait été déclarée Ville libre, indépendante et neutre, sous la protection commune de l'Autriche, de la Prusse et de la Russie. — A la suite d'événements politiques, une convention du 6 novembre 1846 déclara rendus à la monarchie autrichienne la ville de Cracovie et son territoire. L'Angleterre et la France firent entendre des protestations platoniques. — En 1919, Cracovie est devenue une ville de la Pologne constituée en Etat indépendant.

24, débats parlementaires, Sénat, pp. 1299 et s.) : critiques excessives et au surplus inexactes. — V. Moncharville, *Le nouveau statut franco-monégasque*, R. D. I. P., 2e série, t. II, pp. 217 et suiv. — Ruzé, *Le nouveau traité franco-monégasque*, R. D. I., 3e série, t. II, p. 330.

(1) V. Moncharville, *Le nouveau statut franco-monégasque*, R. D. I. P., 2e série, t. II, pp. 217 et suiv.

(2) V. sur ce point Fleischmann, *Moresnet*, 1913, dans *Wörterbuch des deutschen Staats-und Verwaltungsrechts*, t. II, p. 901. — Hachin, *Un territoire contesté : Moresnet dit neutre*, 1905. — Politis, R. D. I. P., t. XI, p. 98, et la bibliographie citée. — Schröder, *Das grenzstreitige Gebiet von Moresnet*, 1902. — Spandau, *Zur Geschichte von neutral Moresnet*, 1904.

(3) V. Engelhardt, *op. cit.*, pp. 116 et s. — Travers-Twiss, *Le droit des gens et des nations*, t. II, pp. 29 et 30. — Lévy, *De la condition des îles Ioniennes depuis le congrès de Vienne jusqu'à nos jours*, 1901. — Rodocanachi, *Les îles Ioniennes*, 1902.

(4) V. Engelhardt, *op. cit.*, pp. 168 et s. — Winiarski, *Les institutions politiques en Pologne au XIXe siècle*, 1920, p. 173.

181. — 7° *Saint-Marin.* — La république de Saint-Marin (1) était jadis sous la protection du Saint-Siège ; elle est actuellement sous celle de l'Italie (convention du 28 juin 1897, substituée à celles des 22 juillet 1862 et 27 mars 1872). « La République de Saint-Marin, dit l'article 46 de la convention de 1897, ayant toute raison de penser qu'elle ne sera jamais privée de l'amitié protectrice de Sa Majesté le roi d'Italie pour la conservation de son ancienne liberté et indépendance, déclare qu'elle n'acceptera la protection d'aucune autre puissance quelconque ». Tout en étant placée sous la protection de l'Italie, elle conserve son autonomie interne et sa souveraineté extérieure. Gouvernée par un Sénat de 60 membres que président deux gonfaloniers, elle comptait, en 1874, 7.800 habitants et une force armée de 950 hommes. Quand en 1915-1916, l'Italie entra en guerre avec l'Autriche-Hongrie et l'Allemagne, la Turquie et la Bulgarie, la République de Saint-Marin demeura dans l'état de paix avec ces Etats. (Comp. n° 1045[1]). — Certains auteurs la déclarent un Etat protégé comme Andorre (2).

181[1]. — 8° *Cuba, Panama.* — On a vu (n° 176[2]) que, par l'introduction en 1901 dans la constitution cubaine de l'amendement Platt, Cuba a été soumise dans ses rapports avec les Etats-Unis à un régime qu'on a appelé quasi-protectorat ou quasi-indépendance. Le 22 mai 1903, la République cubaine, constituée après la guerre victorieuse des Etats-Unis sur l'Espagne, a signé avec les Etats-Unis un traité perpétuel qui restreint l'indépendance de ce nouvel Etat. Cuba ne peut conclure aucun traité avec une puissance étrangère de nature à compromettre son indépendance. Elle ne peut contracter aucun emprunt qui ne soit pas proportionné à ses revenus ordinaires. Les Etats-Unis sont autorisés à défendre l'indépendance cubaine : ils ont le droit d'établir des stations navales et de charbon (comp. conventions des 16-23 février 1903 et du 2 juillet 1903). En septembre 1906, le président Palma ayant démissionné à la suite de troubles intérieurs, un gouvernement provisoire américain a pris possession de Cuba. Le 1er février 1909, l'administration provisoire américaine a été remplacée par un gouvernement autonome ; les soldats américains qui occupaient l'île de Cuba l'ont quittée le 31 mars suivant (3). —

---

(1) V. Engelhardt, *op. cit.*, pp. 102 et s. — Daguin, *La République de Saint-Marin*, 1904.— Diena, *Diritto internazionale pubblico*, 2e édit., p. 81.— Giannini, *La République de San-Marino*, J. I. P., t. XXVI, p. 303.

(2) V. Hall, *op. cit.*, 7e édit., p. 28. — Oppenheim, *op. cit.*, 2e édit., t. I, p. 146.

(3) Calhoun, *Cuba and international relations*, 1902. — Coudert, *Practical legal, difficulties incident to the transfert of Sovereignty*, 1902. — Pons, *La question de Cuba au point de vue du droit international*, 1907. — Randolph, *The joint resolution of Congress respecting relations between the United States and Cuba*, 1901; *The law and policy of annexation, with*

Pour certains, un traité du 18 novembre 1903 a également établi entre la République de Panama et les Etats-Unis une situation de fait analogue au protectorat (comp. constitution panamienne du 13 février 1904) (1).

181³. — 9° *République Dominicaine.* — Par un traité du 8 février 1907 conclu avec la République Dominicaine, les Etats-Unis ont établi sur cette République un contrôle financier qui se rapproche par certains traits d'un véritable protectorat : c'est, a-t-on dit, un régime de quasi-protectorat ou de quasi-indépendance (n° 176³) (2).

181³. — 10° *Honduras, Nicaragua et Haïti.* — Une situation analogue a été établie au profit des Etats-Unis vis-à-vis du Honduras et du Nicaragua par des traités des 10 janvier et 6 juin 1911 (3). Mais, faute de ratification par le Sénat des Etats-Unis, les traités avec le Honduras et le Nicaragua n'ont pas eu de suite. Le 21 juillet 1913, M. Bryan, secrétaire d'Etat, a fait, au Sénat américain, une déclaration d'où il résultait que les Etats-Unis se proposaient d'établir leur protectorat au Nicaragua : le projet de traité soumis par M. Bryan à l'approbation du Sénat comportait le payement de 15 millions de francs par les Etats-Unis au Nicaragua ; en retour, cet Etat cédait aux Etats-Unis le droit exclusif de creuser un canal de l'Atlantique au Pacifique à travers le territoire du Nicaragua ; il leur cédait aussi une base navale dans le golfe de Fonseca, sur la côte du Pacifique, ainsi que plusieurs îles sur la côte de l'Atlantique ; le Nicaragua s'engageait, d'autre part, à ne faire avec les puissances étrangères aucun accord qui pût amoindrir son indépendance et à ne permettre à aucune puissance étrangère de prendre pied sur son territoire ou d'obtenir le contrôle d'aucun point de son territoire, soit pour la colonisation, soit en vue d'un établissement militaire ou naval ; il consentait à ne contracter aucune dette publique qui pût menacer ses revenus ordinaires ; enfin, les Etats-Unis recevaient le droit d'intervenir au Nicaragua pour maintenir son indépendance, protéger la vie et la propriété, ainsi que la liberté des individus. Mais, le 5 août 1914, un nouveau traité fut convenu entre M. Bryan et le ministre du Nicaragua, qui sembla vouloir écarter l'idée d'un protectorat sur ce pays ainsi que sur les autres Etats de l'Amérique centrale : les Etats-Unis s'assuraient

---

special reference to the Philippines together with observations of the status of Cuba, 1901. — Whitcomb, *La situation internationale de Cuba,* 1905. — Sur Cuba, V. la bibliographie très complète de M. de Olivart, *Bibliographie du droit international,* 2e édit., 2e fasc., § 77, n°s 4064-4179. — Comp. *The origin and purpose of the Platt Amendment,* A. J., 1914, pp. 585, 886. — Sur les relations des Etats-Unis avec Cuba, V. Scott, *Actas memorias y proyectos do las sesiones de la Habana,* 1918, pp. 27-41.

(1) V. Boyd, R. D. I. P., t. XVII, p. 614. — Rougier, R. D. I. P., t. XI, p. 604.

(2) V. de la Rosa, R. D. I. P., t. XVIII, XIX et XXI.

(3) V. Scelle, R. D. I. P., t. XIX, p. 126.

simplement la concession d'un canal interocéanique à travers le Nicaragua, mais n'avaient pas pour but de placer le Nicaragua dans une situation dépendante. Le 18 février 1916, le Sénat de Washington a ratifié ce traité et le Congrès du Nicaragua l'a à son tour accepté (1).

Une convention du 16 septembre 1905 entre les Etats-Unis et la République d'Haïti, dont les ratifications ont été échangées le 6 mai 1916, a soumis cette République à une sorte de quasi-protectorat américain; elle a apporté au profit des Etats-Unis d'importantes restrictions à la souveraineté intérieure et extérieure de l'Etat d'Haïti, aux points de vue des finances, de l'armée et de la marine, des relations diplomatiques, de la police, des télégraphes et téléphones, de l'hygiène et des travaux publics (2).

182. — 11° *Togo, Salomon, Marshall, Nouvelle-Guinée, Samoa.* — L'Allemagne a établi son protectorat sur : les possessions du roi de Togo (Afrique) par le traité de Bageïda, 15 juillet 1884 ; sur l'archipel Salomon et l'archipel Marshall (1885) ; sur une partie de la Nouvelle-Guinée (1885), partagée avec la Hollande et l'Angleterre ; sur l'archipel de Samoa concurremment avec l'Angleterre et les Etats-Unis (1889-1890) : ce condominium spécial a disparu depuis des conventions des 8 novembre et 2 décembre 1899 entre l'Allemagne, l'Angleterre et les Etats-Unis : le pavillon britannique a disparu des îles Samoa et celles-ci ont appartenu divisément à l'Allemagne et aux Etats-Unis (3) ; en vertu de la même convention du 8 novembre 1899, l'Allemagne a renoncé en faveur de l'Angleterre à ses droits sur les îles Tonga et les îles Salomon, à l'exception des îles Bougainville et Bouka. V. *infrà,* n° 367. — Par le traité de paix de Versailles du 28 juin 1919 (art. 119), l'Allemagne a dû renoncer à toutes ses possessions d'outre-mer.

183. — 12° *Zanzibar, etc.* — Le protectorat de l'Angleterre a été établi sur le sultanat de Zanzibar : protectorat reconnu par l'Allemagne (1er juillet 1890), par la France (5 août 1890) et proclamé à Zanzibar, le 7 novembre 1890 ; — sur certaines parties de l'Afrique orientale et sur plusieurs îles de l'Océanie : protectorats qui seront plus ou moins tôt, selon les circonstances, transformés en colonies (4).

184. — 13° *Tunisie.* — Le protectorat de la France sur la Tunisie (5) résulte des traités de Casr-el-Saïd Bardo du 12 mai 1881 et

---

(1) V. Temps des 22 et 23 juillet 1913. — Finch, A. J., 1916, p. 344.

(2) V. Kernisan, *Haïti depuis 1915 : la convention americano-haïtienne.* Revue des sciences politiques, 1919, p. 112. — Weldon Johnson, *L'autonomie d'Haïti,* 1921.

(3) V. Moye, R. D. I. P., t. VI, p. 125 et t. VII, p. 287.

(4) Sur les protectorats de l'Inde britannique, V. un article de M. Engelhardt, R. D. I., t. XXIX, p. 461.

(5) Sur la Tunisie, V. l'*Année politique*, 1881 et s. — Audinet, *De la*

de la Marsa du 8 juin 1883. — La France est l'intermédiaire nécessaire de la Tunisie dans ses relations avec les autres Etats. Elle a, près du Bey de Tunis, un représentant qui a le titre de *Résident Général* et qui est en même temps le Ministre des Affaires étrangères de Tunisie.

Le Bey ne peut pas accréditer d'agents diplomatiques à l'étranger ; il a perdu la jouissance et l'exercice du *droit actif* de légation. Les intérêts tunisiens sont protégés en pays étranger par les agents diplomatiques français. — Le Bey peut recevoir des agents diplomatiques étrangers ; mais ceux-ci ne communiquent que par l'intermédiaire du Résident Général. Le Bey a donc encore la *jouissance,* mais non l'*exercice* du *droit passif* de légation. — Il ne peut conclure de traités qu'avec l'assentiment de la France. — Il a aliéné aux mains de la France sa souveraineté extérieure presque entière. — A l'intérieur, la France exerce son autorité en Tunisie par son armée, par ses administrations judiciaire et financière. La France a le droit d'occuper militairement les diverses parties de la Régence. — Elle a converti, sous sa propre garantie, la dette tunisienne par la loi du 9 avril 1884. — Par divers lois et décrets, elle a organisé des tribunaux de première instance et des justices de paix (L. 27 mars 1883 — très nombreux décrets... 3 mai 1888). Mais elle a dû négocier avec les Etats étrangers pour faire abroger

---

nationalité française en Algérie et en Tunisie, Revue algérienne, 1889, pp. 149 et 165. — Bahar, *Le protectorat tunisien,* 1904. — Berge, *Etude sur le fonctionnement de la justice française en Tunisie,* 1895. — Engelhardt, *Situation de la Tunisie au point de vue du droit international,* R. D. I., t. XIII, p. 331. — Faucon, *La Tunisie avant et depuis l'occupation française,* 1893. — Fitoussi, *L'Etat tunisien: son origine, son développement et son organisation actuelle,* 1901. — Foucher, *De l'évolution du protectorat de la France sur la Tunisie,* 1897. — Lenepveu de Lafont, *De la juridiction des tribunaux français en Tunisie et de leur compétence à l'égard des étrangers,* J. I. P., t. X, p. 437; *Extension de la juridiction française en Tunisie,* J. I. P., t. XI, p. 489. — Lorin, *L'évolution politique et les finances du protectorat en Tunisie,* Questions dipl. et colon., 10 juillet et 16 août 1904. — Meyer, *Le protectorat en Tunisie,* Annales de l'Ecole libre des sciences politiques, 1888, p. 73. — Olivi, *Il trattato di Tunisi del 13 maggio 1881 sotto l'aspetto del diritto,* 1882; *Un cenno sul diritto di conquista a proposito dell' attuale questione tunisina,* 1881. — D'Orgeval, *Le régime douanier de la Tunisie,* Annales de l'Ecole libre des sciences politiques, 1889, p. 613. — P. H. X., *La politique française en Tunisie: le protectorat et ses origines (1854-1891),* 1891. — Louis Renault, R. D. I., t. XIII, pp. 317 et 418, t. XIV, pp. 84 et 542, t. XV, pp. 186 et 295. — Rouard de Card, *La Turquie et le protectorat français en Tunisie (1881-1913),* 1916. — De Sorbier de Pougnadoresse, *La justice française en Tunisie,* 1897. — Souchon, *Questions de compétence soulevées, en matière pénale, par l'établissement du protectorat de la France en Tunisie,* J. I. P., t. XXI, p. 757. — Vignon, *La France dans l'Afrique du Nord,* 1887. — X., *Les préliminaires du traite du Bardo,* Annales de l'Ecole libre des sciences politiques, 1893, p. 395. — V. Genet, *Etude comparative du protectorat tunisien et du protectorat marocain,* 1920.

les *capitulations*. Elle a obtenu l'adhésion de la plupart des Etats européens. — La juridiction des juges français s'étend : 1° aux procès entre étrangers ; 2° aux procès entre étrangers et Tunisiens. Quant aux procès entre Tunisiens seuls, ils sont de la compétence des tribunaux de la Régence. — La propriété foncière a été réorganisée (loi 1er juillet 1885), etc. — Des actes passés en 1896-1897 par la France avec l'Autriche-Hongrie, la Russie, la Suisse, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, le Danemark, les Pays-Bas, la Suède-Norvège et l'Angleterre ont modifié le régime douanier de la Tunisie ; ils ont décidé d'une manière générale que les traités et conventions de toute nature relatifs à la Tunisie conclus antérieurement par ces pays sont abrogés, et que les traités et conventions en vigueur entre les dits pays et la France sont étendus à la Tunisie ; les immunités des consuls de ces pays sont ramenées aux règles suivies en Europe. Avec l'Italie, la France a signé, le 28 septembre 1896, trois conventions : une convention de commerce et de navigation, une convention consulaire et d'établissement, une convention d'extradition (1). — Ce protectorat est une annexion détournée et incomplète, qu'il eût mieux valu faire entière dès la première heure. On eût évité bien des difficultés (2).

185. — 14° *Tonkin et Annam.* — Au Tonkin et en Annam (3), le protectorat de la France fut institué par le traité du 15 mars 1874. La Cour de Hué s'engageait à suivre, pour sa politique extérieure,

---

(1) Livre jaune, *Révision des traités tunisiens*, 1881-1897. — V. sur ce point R. D. I. P., t. IV, p. 797. — Dupuis, *Chronique internationale*, Annales de l'Ecole libre des sciences politiques, 1897, pp. 630 et s., 642.

(2) V. encore en ce qui concerne la Tunisie : Jean Darcy, *Cent années de rivalité coloniale, l'Afrique*, 1904, pp. 191 et s. — De Lanessan, *La Tunisie*, 1887. — Paul Leroy-Beaulieu, *L'Algérie et la Tunisie*, 2e édit., 1893. — D'Estournelles de Constant, *Les débuts d'un protectorat*, Revue des Deux-Mondes, 15 février et 15 mars 1887. — E. Plauchut, *La France en Tunisie*, Revue des Deux-Mondes, 1er et 15 octobre, 15 novembre 1890. — Rouard de Card, *La France et les autres nations latines en Afrique*, 1903, pp. 17 et s. — Sur la naturalisation française des sujets tunisiens, V. *infrà*, n° 422, note.

(3) V. *Colonies françaises*, t. III, pp. 191 et suiv. — De Lanessan, *L'Indo-Chine française*, 1889. — *L'affaire du Tonkin*, par un diplomate, 1888. — V. encore Castonnet des Fosses, *Les rapports de la Chine et de l'Annam*, R. D. I., t. XV et XVI. — Cheneau, *Du protectorat français en Annam, au Tonkin et au Cambodge*, 1904. — Deschanel, *La question du Tonkin*, 1883. — Deveria, *Histoire des relations de la Chine et de l'Annam*, 1878. — Engelhardt, *Les protectorats de l'Indo-Chine française*, R. D. I., t. XXIX, pp. 225 et 605. — Jules Ferry, *Le Tonkin et la mère-patrie*. — Plauchut, *L'annexion du Tonkin*, Revue des Deux-Mondes, 15 septembre 1880. — De Pouvourville, *De l'établissement d'après le droit international des différents modes de protectorats dans l'Extrême-Orient français*, R. D. I. P., t. V, p. 207. — Rousseau, *Le protectorat français du Cambodge*, 1904. — Silvestre, *Politique française dans l'Indo-Chine : Annam*, Annales de l'Ecole libre des sciences politiques, 1895-97. — Comp. de Pouvourville, *La question d'Extrême-Orient*, 1900. — Comp. Lhomme, *Le gouvernement des amiraux en Cochinchine (1861-1879)*, 1901.

la direction de la France et promettait d'assurer la libre navigation du fleuve Rouge au Tonkin, la plus riche province du royaume. Le traité ne fut pas exécuté par les Annamites. La France dut entreprendre une expédition militaire, qui aboutit au traité du 6 juin 1884. — L'intervention de la Chine dans les affaires de l'Annam avait retardé la pacification de ce pays. La France put admirer la vaillance et l'énergie de ses soldats et de ses marins, au milieu de difficultés, de souffrances de toute sorte. La destruction de l'arsenal de Fou-Tchéou, la défense de Tuyen-Quan ne sauraient être oubliées. — Par le traité de Tien-Tsin, du 9 juillet 1885, la Chine s'est engagée à faire respecter par ses troupes la frontière du Tonkin et à respecter elle-même les traités conclus par la France avec la cour de Hué.

Le roi de Hué doit conformer sa politique étrangère à celle de la France et ne peut entrer en relations avec les autres Etats que par l'intermédiaire des agents diplomatiques de l'Etat protecteur. — Il n'a plus l'exercice de la souveraineté extérieure. — Quant à la souveraineté intérieure, le royaume d'Annam est administré par son roi et par des fonctionnaires nommés par lui. Mais un *Résident Général* français a le pouvoir de contrôler tous les actes du gouvernement annamite.

Au Tonkin, la situation diffère. Le Tonkin est plus intimement lié à la France. Si les autorités annamites ont été maintenues dans leurs districts respectifs, elles sont soumises au contrôle direct et immédiat des résidents français. Le recouvrement des impôts, les douanes, les travaux publics, les postes et télégraphes sont entre les mains de l'administration française. Des tribunaux français y ont été institués par le décret du 28 octobre 1890.

185[1]. — 15° *Cambodge*. — Le Cambodge (1) a été placé sous le protectorat de la France par le traité du 11 août 1863. L'exercice de ce protectorat ayant soulevé des difficultés, une nouvelle convention fut conclue le 17 juin 1884. — L'exercice du protectorat est confié à un résident général. — Le roi du Cambodge continue à diriger l'administration. Mais son pouvoir est purement nominal. Le roi doit subir toutes les réformes administratives, financières, commerciales, judiciaires auxquelles le gouvernement français voudra procéder. — C'est une annexion déguisée.

186. — 16° *Madagascar*. — Jusqu'à une époque relativement récente, la France exerçait un protectorat sur un pays de l'Afrique : l'île de Madagascar ; ce protectorat a disparu pour faire place à une annexion en 1896.

Depuis le règne de Louis XIII et les lettres patentes du 24 juin 1642, la France avait toujours invoqué des droits sur l'île de Madagascar. — A la suite d'actes réitérés d'hostilité de la part de l'An-

(1) V. la note précédente.

gleterre, la France conclut le 17 décembre 1885 avec la reine des Hovas un traité de protectorat sur Madagascar. — En vertu de l'article 1^er^, le gouvernement français représentait celui de Madagascar dans *toutes* ses relations extérieures. Les Malgaches, à l'étranger, étaient placés sous la protection de la France. — Un *Résident Général* français présidait aux relations extérieures de Madagascar, sans s'immiscer dans l'administration intérieure (art. 2). Il résidait à Tananarive (la capitale) avec une escorte militaire. Il avait droit d'audience privée auprès de la reine (art. 3.) — Les autorités dépendant de la reine ne pouvaient s'immiscer dans les contestations entre Français ou entre Français et étrangers. — Une loi du 7 avril 1891 institua des tribunaux français pour juger entre Français et protégés français. Les litiges entre Français et Malgaches étaient jugés par le résident, assisté d'un juge malgache (art. 4 du traité). — Les Français pouvaient résider, circuler et faire librement le commerce, louer des immeubles par bail emphytéotique (art. 6). — La République française s'engageait à prêter assistance à la Reine, pour la défense de ses Etats (art. 11). — Les consuls étrangers, qui voulaient s'établir à Madagascar, devaient obtenir l'*exequatur* du Résident Général français. — Le protectorat français a été reconnu par les Etats-Unis et dans les déclarations échangées entre la France et l'Angleterre le 5 août 1890 et entre l'Allemagne et la France le 17 novembre 1890.

Mais le gouvernement malgache chercha de toutes manières à s'opposer à l'exercice des droits que le traité de protectorat avait reconnus à la France. Au mois d'octobre 1894, une tentative fut faite par le gouvernement français pour obtenir de la reine des Hovas un arrangement destiné à garantir l'observation du traité de 1885. Cette tentative n'ayant pas abouti, il fallut recourir à la force. Une expédition française, autorisée par la loi du 7 décembre 1894, s'empara de Tananarive le 30 septembre 1895, et le 1^er^ octobre un traité accepté par la reine plaça à nouveau l'île de Madagascar sous le protectorat de la France. — Ce traité fut jugé insuffisant par l'opinion. Le gouvernement français a alors déclaré le 27 novembre 1895 à la tribune de la Chambre des députés que l'île de Madagascar était désormais possession française, et, le 18 janvier 1896, la reine de Madagascar a dû signer une déclaration où elle acceptait la prise de possession de l'île par la France. L'acte du 18 janvier fut notifié aux puissances. La prise de possession qu'il consacrait ne parut pas à toutes une solution très claire : l'Angleterre et les Etats-Unis demandèrent des explications sur la portée du nouveau régime. Dans cette situation, le gouvernement français jugea nécessaire de proclamer purement et simplement l'annexion : la loi du 6 août 1896 déclara colonie française l'île de Madagascar avec les îles qui en dépendent (1). — Des décrets

(1) Une note parue au Journal officiel du 31 octobre 1897 a déclaré qu'en

nombreux ont organisé l'administration de la nouvelle colonie (1).

187. — 17° *Iles de l'Océanie, Nouvelles-Hébrides, etc.* — La France a établi son protectorat sur plusieurs îles de l'Océanie (Iles sous le Vent, archipel Toubouaï, etc.). Le protectorat de la France sur l'île de Taïti et les archipels qui en dépendent a pris fin. Pomaré V a abdiqué. La loi du 30 décembre 1880 a déclaré Taïti et ses dépendances colonies françaises. D'autre part, la loi du 19 mars 1898 a déclaré les Iles sous le Vent de Taïti partie intégrante du domaine colonial de la France. — La situation des Nouvelles-Hébrides a fait l'objet entre la France et l'Angleterre de fréquentes difficultés : elle est actuellement réglée par une convention du 20 octobre 1906, qui a organisé un condominium franco-anglais (2).

---

exécution de la loi du 6 août 1896, notifiée aux puissances et déclarant colonies françaises Madagascar et ses dépendances, le pavillon français a été planté sur les îles Juan-de-Nova (appelée aussi Saint-Christophe), Europa et Bassas-da-India, situées dans le canal de Mozambique.

(1) Pour l'histoire des relations de la France avec Madagascar et l'étude du dernier conflit franco-malgache, V. *Colonies françaises*, t. I, pp. 195 et s., et la bibliographie jointe à cette notice. — Catellani, *Les droits de la France sur Madagascar*, R. D. I., t. XVIII, p. 151. — Castonnet des Fosses, *Les droits de la France à Madagascar*, R. D. I., t. XVII, p. 413. — Comte, *Des différentes phases de l'occupation française à Madagascar*, 1908. — Darcy, *France et Angleterre. Cent années de rivalité coloniale : l'affaire de Madagascar*, 1908. — Dubois, *La France à Madagascar*, R. D. I., t. XXVIII, pp. 477 et 617. — Farelly, *Neutrals and the Madagascar expedition*, American law Review, t. XXIX, p. 539. — Paul Fauchille, *France et Madagascar*, R. D. I. P., t. II, p. 140, t. III, p. 55 et t. IV, p. 228. — Féraud-Giraud, *De la neutralité dans les guerres entre Etats, les guerres civiles et les différends entre Etat protecteur et Etat protégé*, R. D. I. P., t. II, p. 291. — Le Garrec, *Du fonctionnement de la justice française à Madagascar*, J. I. P., t. XXII, p. 250. — *De la vente par les gouverneurs hovas, pendant la guerre de 1894-95, de biens appartenant à des Français*, J. I. P., t. XXIII, p. 833. — Général Gallieni, *Madagascar*, 1899. — Greffier, *Empire colonial de la France, Etude juridique. Colonies, protectorat : Madagascar*. — Hanotaux, Revue de Paris, 1er janvier et 1er avril 1896. — Le Myre de Vilers, *Le traité hova*, Revue de Paris, 15 novembre 1895. — Paul Leroy-Beaulieu, Revue des Deux-Mondes, 1er novembre 1895. — Martineau, *Madagascar*, 1894 ; *Le protectorat de Madagascar*, Revue politique et parlementaire, t. IV, p. 193. — Mignard, *Etude sur l'établissement de la domination française à Madagascar*, 1900. — Pasfield Olivier, *Madagascar as a French Colony*, Cosmopolis, 1896, t. IV, pp. 59 et 384. — Pensa, *Le protectorat de la France sur Madagascar*, Revue bleue, 8 avril 1893. — Pic, *Influence de l'établissement d'un protectorat sur les traités antérieurement conclus avec des puissances tierces par l'Etat protégé*, R. D. I. P., t. III, p. 613. — Wilhelm, *Protectorat et neutralité*, J. I. P., t. XXII, p. 760. — X., Revue de Paris, 1er décembre 1895. — V. encore R. D. I. P., t. I., pp. 89 et 287, t. II, p. 249.

(2) V. pour Taïti, Louis Renault, R. D. I., t. XIII, p. 217. — Rouard de Card, *Un protectorat disparu : l'annexion de Tahiti et ses dépendances*, R. D. I. P., t. I, p. 330. — V. pour les îles sous le Vent, R. D. I. P., t. V, p. 294. — Pour les protectorats de la France en Afrique, V. Rouard de Card, *Les traités de protectorat conclus par la France en Afrique, 1870-*

— Une loi du 25 juillet 1912 a déclaré colonies françaises les îles d'Anjouan, de Mohéli et de la Grande-Comore sur lesquelles la France avait établi son protectorat par des traités des 6 janvier, 21 et 26 avril 1886 (Dalloz, *Rec. pér.*, 1913, 4.77).

187[1]. — 18° *Peuplades d'Afrique.* — De nombreux traités de protectorat ont été conclus pendant le cours de ces dernières années entre la France et diverses peuplades ou petits royaumes d'Afrique. Il est inutile de les énumérer. La liste s'accroît presque à chaque exploration. V. Rouard de Card, *Les traités de protectorat conclus par la France en Afrique, 1870-1895* (1).

187[2]. — 19° *Maroc.* — On a prétendu que les accords franco-anglais du 8 avril 1904 (V. n° 143[20]) avaient établi sur le Maroc un véritable protectorat de fait au profit de la France (2). Cela peut être

---

1895, 1897. — V. pour les Nouvelles-Hébrides, Brunet, *Le régime international des Nouvelles-Hébrides*, 1907. — Masson, *La question des Nouvelles-Hébrides*, 1900. — Politis, *La condition internationale des Nouvelles-Hébrides*, R. D. I. P., t. VIII, pp. 121 et 230 et *Le condominium franco-anglais des Nouvelles-Hébrides*, R. D. I. P., t. XIV, p. 689. — V. décrets français du 9 mai 1909, R. D. I. P., t. XVIII, Documents, p. 16.— En ce qui concerne la côte des Somalis, V. Bacquart, *Protectorat. Côte des Somalis*, 1907.

(1) Comp. Devaulx, *Les protectorats de la France en Afrique*, 1903. — Guin, *La situation internationale de la France en Afrique de 1885 à nos jours*, 1906. — Rouard de Card, *Les possessions françaises de la côte orientale d'Afrique*, R. D. I. P., t. VI, p. 237 ; *Les territoires africains et les conventions franco-anglaises*, 1901 ; *La France et les autres nations latines en Afrique*, 1902 ; *Les traités entre la France et le Maroc*, 1898 ; *La France et le Portugal en Afrique*, R. D. I. P., t. VIII, p. 505; *Délimitation des possessions françaises et espagnoles dans l'Afrique occidentale sur la côte du golfe de Guinée*, R. D. I. P., t. VIII, p. 369 ; *Délimitation des possessions françaises et italiennes dans la région côtière de la mer Rouge et du golfe d'Aden*, R. D. I. P., t. VIII, p. 774; *La frontière franco-marocaine et le protocole du 20 juillet 1901*, R. D. I. P., t. IX,p . 263 ; *Les prétentions de l'Angleterre et de l'Espagne au sujet de l'île de Pérégil*, R. D. I. P., t. X, p. 56. — V. Honoré, *Le Transsaharien et la pénétration française en Afrique*, 1901. — Van Ortroy, *Conventions internationales définissant les limites, possessions, protectorats et sphères d'influence en Afrique*, 1898.

(2) Abdesselem, *Etude sur l'organisation financière de l'empire marocain*, 1911. — Bonnet, *Le problème marocain et la Banque d'Etat du Maroc*, 1912. — Bourassin, *La question du Maroc*, 1904. — Cavalié, *Le Maroc et les perspectives économiques de l'Europe*, 1909. — Colomb, *Etude sur le régime financier du Maroc*, 1914. — Chastang, *Les conditions d'établissement du protectorat français au Maroc*, 1913. — Deloncle, *Statut international du Maroc*, 1912. — Dwight Harris, *The new Moroccan Protectorate*, A. J., 1913, p. 245. — Faujas *La frontière algéro-marocaine*, 1906. — Gourdin, *La politique française au Maroc*, 1906. — Jaeger, *La Banque d'Etat du Maroc*, 1911. — Jeannot, *Etude sociale, politique et économique sur le Maroc*, 1907. — Leblanc, *La politique européenne au Maroc à l'époque contemporaine*, 1906. — Le Bœuf, *De la protection diplomatique et consulaire des indigènes au Maroc*, 1905. — Lebre, *De l'établissement du protectorat de la France au Maroc, et spécialement du régime foncier*, 1914. — Lombard, *La Banque d'Etat au Maroc*, 1911. — Mérignhac, *op. cit.*, t. II, p. 189. — Noël, *Les rapports de la France et du Maroc*, 1905. — Renault, *La nouvelle*

contesté. L'acte d'Algéciras du 7 avril 1906 a soumis le Maroc au régime de la garantie internationale : l'Europe, tout en reconnaissant à la France certains droits spéciaux comme puissance limitrophe, garantit, avec la liberté commerciale, l'indépendance et l'intégrité territoriale du Maroc. — A la suite de certains incidents, spécialement avec l'Allemagne (n° 143[20]), un traité entre la France et le Maroc, en date du 30 mars 1912, a établi et organisé le protectorat de la France sur le Maroc. Les règles en sont analogues à celles du protectorat de la France sur la Tunisie (R. D. I. P., t. XIX, Documents, p. 17). — Par les traités de paix de Versailles du 28 juin 1919 (art. 96 et s.) et de Saint-Germain du 10 septembre 1919 (art. 141 et s.), l'Allemagne et l'Autriche ont renoncé à tous droits, titres ou privilèges résultant pour elles de l'acte d'Algéciras de 1906 et d'accords particuliers ; elles ont déclaré en outre accepter toutes les conséquences du protectorat, reconnu par elles, de la France au Maroc. — La Turquie, aux termes du traité de Sèvres (art. 118), a, de son côté, reconnu, à partir du 30 mars 1912, le protectorat de la France sur le Maroc avec toutes ses conséquences.

187[3]. — 20° *Kiva et Bokharrah.* — La Russie exerce un protectorat, plus ou moins rapproché de la vassalité, sur le Khanat de Kiva (traité du 24 août 1873) et sur celui de Bokharrah. Un traité d'alliance avec le gouvernement de Kiva a été, au mois de septembre 1920, signé par la Russie des Soviets relativement à la situation politique indépendante de cet Etat de l'Asie centrale.

187[4]. — 21° *Abyssinie.* — Le 2 mai 1889, l'Italie a signé avec Ménélik, négus d'Abyssinie, un traité, dit traité d'Ucciali, dont le caractère était douteux. Constituait-il ou non une convention de protectorat ? L'article 17 était interprété différemment par l'Italie et l'Abyssinie : dans la version italienne, l'Abyssinie était un Etat mi-souverain subordonné à l'Italie pour tout l'exercice de sa souveraineté externe ; dans la version abyssine, elle gardait la plénitude de son indépendance, mais, par faveur et pour sa commodité, elle pouvait se servir du gouvernement italien pour communiquer avec les autres puissances. Les difficultés qui naquirent à ce sujet entre les deux pays ont abouti en 1895 à une lutte armée, dans laquelle l'Italie a été vaincue. Le traité d'Addis-Ababa du 26 octobre 1896, qui a mis fin aux hostilités, a annulé le traité d'Ucciali ; il contient un article 3 ainsi conçu : « L'Italie reconnaît l'indé-

---

législation du protectorat français du Maroc, Revue des sciences politiques, t. XXXV, 1906, p. 303. — Revillod, *Organisation intérieure des pays et protectorats, son application au Maroc,* 1913. — Rouard de Card, *Le protectorat de la France sur le Maroc,* 1905. — De Vaulx, *La France et le Maroc,* 1903. — Sur le Maroc, V. bibliographie très développée dans de Olivart, *op. cit.*, § 77, n°s 4180-4297. — V. *supra,* n° 143[20]. — V. Genet, *Etude comparative du protectorat tunisien et du protectorat marocain,* 1920.

pendance absolue et sans réserve de l'Empire d'Ethiopie comme Etat souverain et indépendant » (1).

187⁵. — 22° *Transvaal.* — Quelle était, avant son annexion à l'Angleterre par le traité du 31 mai 1902, la situation du Transvaal ou République Sud-Africaine vis-à-vis de la Grande-Bretagne ? Deux conventions avaient été successivement conclues entre les deux pays, l'une à Prétoria le 3 août 1881, l'autre à Londres le 27 février 1884. La première paraît bien avoir établi un véritable lien de protectorat dans les rapports des deux Etats ; la chose est plus douteuse en ce qui concerne le second traité : la seule restriction apportée par ce traité à l'indépendance de la république est en effet le veto de l'Angleterre, réservé pendant un délai de dix mois à compter de la notification, pour les traités conclus avec des Etats étrangers (sauf l'Etat libre d'Orange) ou avec des indigènes (2). — En vertu d'un acte du 21 août 1909, sanctionné le 20 septembre par le roi d'Angleterre, le Transvaal forme, avec l'Orange, la colonie du Cap et celle du Natal, une union fédérative constituant l'Union de l'Afrique australe ou Union Sud-Africaine. (V. n° 174²) (3).

187⁶. — 23° *Corée.* — La Corée était depuis le XVII^e siècle un Etat vassal de la Chine à qui elle payait un tribut annuel. Vaincue par le Japon, la Chine dut reconnaître l'indépendance de la Corée

---

(1) Sur l'Abyssinie et ses relations avec l'Italie, V. Castonnet des Fosses, *Les Italiens en Abyssinie.* — Catellani, *Les possessions africaines et le droit colonial de l'Italie*, R. D. I., t. XXVII, pp. 417 et s. — Despagnet, *Le conflit entre l'Italie et l'Abyssinie*, R. D. I. P., t. IV, pp. 5 et s. — Falzone, *Il trattato di Ucciali secondo il diritto delle genti.* — Fedozzi, *Le droit international et les récentes hostilités italo-abyssines*, R. D. I., t. XXVIII, p. 49. — De la Jonquière, *Les Italiens en Erythrée.* — Svilokossich, *Les Russes en Abyssinie*, 1895. — Vico Montegazza, *Les Italiens en Afrique*, 1896. — Wauters, *Anciennes relations de l'Europe avec l'Abyssinie*, R. D. I., t. XXVII, p. 515.

(2) Sur la position internationale du Transvaal, V. Desjardins, *Le Transvaal et le droit des gens*, 1896; *Les droits de l'Angleterre sur le Transvaal*, 1899. — Despagnet, *L'Union de la République Sud-Africaine et de l'Etat libre d'Orange*, R. D. I. P., t. V, p. 555. — Farrelly, *Suzerainty and the South African Republic*, 1898.— Froude, *Two lectures on South Africa*, 1880.— Heilborn, *L'Angleterre et le Transvaal*, R.D.I.P., t. III, pp. 26 et s., 166 et s. — Pierre Leroy-Beaulieu, *Boers et Anglais dans l'Afrique du Sud*, Revue des Deux-Mondes, 15 février 1896. — De Louter, *L'annexion du Transvaal*, R. D. I., t. XII, p. 194 ; *La question du Transvaal*, R. D. I., t. XXVIII, p. 117 : *L'Angleterre et la République Sud-Africaine*, R. D. I., t. I, 2^e série, pp. 321 et s. — Kuyper, *La crise Sud-Africaine*, Revue des Deux-Mondes, 1^er février 1900. — G. G. Phillimore, *British suzerainty over the Transvaal*, Law Magazine and Review, nov. 1899, p. 92. — Pierantoni, *L'Impero Britannico e la Republica del Transvaal*, 1899. — Reitz, *L'Afrique du Sud : un siècle d'injustice*, 1900. — Van der Vlugh, *Transvaal versus Great Britain*, 1899. — Westlake, *L'Angleterre et la République Sud-Africaine*, R. D. I., t. XXVIII, p. 268. — *The Transvaal War*, 1899. — V. encore divers articles dans la North American Review, décembre 1899. — V. aussi Despagnet, R. D. I. P., t. VII, p. 145. — V. *supra*, n° 143^15 et la note.

(3) V. Long, *The framework of Union*, 1908.

(traité de Shimonoseki, 17 avril 1895). Le Japon chercha alors à faire sentir de plus en plus son influence dans ce pays, mais il s'y rencontra avec la Russie. Ce fut une des causes de la guerre de 1904 entre la Russie et le Japon. Au début de cette guerre, le 13 février 1904, le Japon, par un protocole avec la Corée, garantit « l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Empire » et se fit accorder dans ce but le droit pour ses troupes d'occuper le pays. Nouvel accord le 22 août suivant, qui obligea le gouvernement coréen à engager un conseiller financier japonais et un conseiller diplomatique étranger proposé par le Japon ; la Corée devait consulter le gouvernement japonais pour la conclusion des traités et conventions et pour le règlement des questions diplomatiques importantes. Cette situation fut reconnue par la Russie, vaincue, dans le traité de paix de Portsmouth du 5 septembre 1905 (art. 2) et aussi par l'Angleterre dans ses traités d'alliance avec le Japon des 30 janvier 1902 et 12 août 1905. La Corée elle-même la reconnut par un traité avec le Japon du 17 novembre 1905 : d'après ce traité, le ministère des Affaires étrangères de Tokio devait exercer le contrôle et la direction des relations et affaires extérieures de la Corée ; les représentants diplomatiques et consulaires du Japon étaient chargés de la protection des sujets et des intérêts coréens à l'étranger ; la Corée ne devait conclure aucun acte international que par l'entremise du gouvernement japonais ; un résident général représentait le Japon à la cour de Corée dans le but surtout de prendre la direction des affaires diplomatiques. La Corée constituait ainsi un Etat sous le protectorat du Japon (1). Une déclaration du chargé d'affaires japonais à Berne du 15 octobre 1906, invoquant l'accord du 17 novembre 1905, protesta contre l'énumération, dans le préambule de la convention de Genève du 6 juillet 1906, sur la situation des blessés et des malades dans la guerre continentale, et la signature, dans cette convention, de l'Empereur de Corée comme partie contractante à la dite convention. — Le 22 août 1910, la Corée a été annexée au Japon, par un traité de cession de l'Empereur de Corée à l'Empereur du Japon (V. n° 143[25]) (2). — Le 6 décembre 1918, les Coréens ont adressé un appel aux Etats-Unis demandant leur séparation d'avec le Japon.

187[7]. — 24° *Egypte*. — Depuis le 18 décembre 1914, l'Egypte est devenue en droit un protectorat de la Grande-Bretagne. Mais les velléités d'indépendance qui se sont manifestées presque aussitôt après en Egypte, et auxquelles l'Etat protecteur s'est vu forcé de

---

(1) V. Rey, *La situation internationale de la Corée*, R. D. I. P., t. XIII, p. 40. — A. J., 1907, p. 444.

(2) V. Perrinjaquet, *L'annexion de la Corée par le Japon*, R. D. I. P., t. XVII, p. 352. — Terrion, *Le statut international de la Corée antérieurement au 29 août 1910*, 1911. — A. J., 1910, p. 923.

donner plus ou moins satisfaction, auront sans doute comme conséquence de substituer au protectorat un statut d'une autre sorte qui, en établissant l'indépendance de l'Egypte, accordera à la Grande-Bretagne, par exemple par un traité d'alliance, les sauvegardes et les garanties que le protectorat devait lui assurer (V. n° 189).

187[8]. — 25° *Perse*. — Le 31 août 1907, la Russie et la Grande-Bretagne ont, par un accord, réglé leur situation réciproque vis-à-vis de la Perse : celle-ci, « dont elles s'engageaient mutuellement à respecter l'intégrité et l'indépendance », était divisée en une zone d'influence anglaise et une zone d'influence russe. Après l'écroulement de la Russie en 1917, l'influence de la Grande-Bretagne devint prépondérante en Perse, et ce pays, à la suite de longues négociations, conclut avec elle , le 9 août 1919, un important accord. Cet accord, comme celui de 1907, pose toujours le principe de l' « indépendance » et de l' « intégrité » de la Perse, mais ses clauses y portent en réalité certaines atteintes. En même temps qu'elle reçoit de l'Angleterre une avance d'argent de deux millions de livres sterling, consent à reviser d'accord avec celle-ci son tarif douanier et à coopérer avec son aide à améliorer ses moyens de communication, la Perse accepte de confier l'administration de ses divers départements à des conseillers experts anglais : elle décide en particulier de confier ses finances à des spécialistes britanniques et son armée à des officiers britanniques. On a dit que cet accord établissait un véritable protectorat de la Grande-Bretagne sur la Perse. Et on a ajouté qu'il constituait une violation du pacte de la Société des Nations, inséré au traité de Versailles du 28 juin 1919, dont l'article 10 porte que « les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présentes de tous les membres de la Société des Nations » : cette thèse a été combattue par les membres du gouvernement britannique, notamment par lord Curzon (1).

187[9]. — 26° *Ville libre de Dantzig*. — Le traité de paix de Versailles du 28 juin 1919 avec l'Allemagne, qui a érigé la ville de Dantzig en Ville libre (art. 102), a placé cette ville « sous la protection de la Société des Nations », en la soumettant en même temps à une sorte de protectorat de la Pologne. Son article 104 prévoit, en effet, qu'une convention, négociée par les principales puissances alliées et associées, sera conclue entre la Pologne et la Ville libre de Dantzig, qui « placera la Ville libre de Dantzig en-dedans des limites de la frontière douanière de la Pologne, allouera à la Pologne sans aucune restriction le libre usage et le service des voies d'eau, docks, bassins, quais et autres ouvrages

---

(1) Times du 19 septembre 1919. — V. Hershey, *The new anglo-persian agreement*, A. J., 1919, p. 749.

sur le territoire de la Ville libre nécessaires aux importations et exportations de la Pologne, assurera à la Pologne le contrôle et l'administration de la Vistule et de l'ensemble du réseau ferré dans les limites de la Ville libre, fera assurer par le gouvernement polonais la conduite des affaires extérieures de la Ville libre de Dantzig, ainsi que la protection de ses nationaux dans les pays étrangers » (1).

187ter. — 27° *Albanie.* — A la suite de la guerre de 1912-1913 entre la Turquie et les Etats balkaniques (Bulgarie, Serbie, Grèce, Monténégro) et en exécution du traité de paix signé à Londres le 30 mai 1913, l'Albanie a cessé d'être une province de la Turquie pour devenir un Etat indépendant sous le gouvernement du prince de Wied. Aux termes du traité de Londres (art. 3), l'Empire ottoman avait abandonné aux grandes puissances européennes le soin de régler la délimitation des frontières de l'Albanie et toutes autres questions la concernant ; aux conférences des ambassadeurs des grandes puissances de 1913 et 1914 à Londres et à Florence, l'indépendance de l'Albanie fut reconnue et les frontières en furent tracées sur la carte ; mais elles n'ont jamais été complètement délimitées sur les lieux ; tout en décidant que l'Albanie « est constituée en principauté souveraine et autonome » sous la garantie des grandes puissances, on réserva à ces puissances le contrôle de son administration civile et financière pour une durée de cinq ans ou une période plus longue. — Au cours de la guerre mondiale, un traité secret signé à Londres le 26 avril 1915 (2) établit certains accords provisoires entre la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Russie qui envisagèrent le partage d'une partie considérable de l'Albanie ainsi qu'un protectorat italien pour le reste du pays ; mais le traité de 1915 est resté sans effet : le gouvernement italien a décidé de renoncer complètement à ses droits sur l'Albanie. — De son côté, dans l'autre camp belligérant, le 10 mars 1917, l'Autriche-Hongrie déclara l'Albanie autonome sous son protectorat. — La situation de l'Albanie après la guerre a été quelque temps douteuse ; la Société des Nations, en décembre 1920, l'a admise dans son sein comme Etat pleinement indépendant (3).

---

(1) V. Haskins et Robert Lord, *Quelques problèmes de la conférence de la paix*, 1920. — Comp. le Temps du 24 août 1920, p. 1. — Comp. aussi le Temps du 22 octobre 1920, p. 1. — V. Clunet, *La Ville libre de Dantzig et la Pologne devant le droit international conventionnel*, J. I. P., t. XLVII, p. 481. — De Lannoy, *Le règlement de la question de Dantzig*, R. D. I., 3e série, t. II, p. 436. — Piccioni, *Le statut international de Dantzig*, R. D. I. P., 2e série, t. III, p. 84.

(2) Ce traité a été rendu public par le gouvernement bolcheviste de Russie. V. le texte dans Current History, t. VII, part. 3, p. 495.

(3) C'est contrairement à l'avis de sa commission que l'Assemblée de la Société des Nations admit l'Albanie dans son sein, V. Rapport de la 5e com-

187[11]. — 28° *Islande*. — Oppenheim-Roxburgh (*International law*, 3e édit., t. I, p. 167, note 3) déclare que, depuis la loi du 30 novembre 1918, l'Islande, dont les affaires étrangères sont dirigées par le Danemark, est sous le protectorat de ce dernier pays. L'opinion générale admet plutôt qu'il y a une union personnelle entre le Danemark et l'Islande (V. n° 166[7]).

3.— État vassal

188. — L'Etat *vassal* (1) n'a qu'une souveraineté amoindrie, dérivant d'un autre Etat, suzerain, envers lequel il est dans un rapport de subordination. Ce rapport peut aller de la dépendance complète à une liberté relative. Comme le protectorat, la vassalité est susceptible de degrés nombreux et variés.

Néanmoins quelques caractères sont presque constants : la privation absolue de la jouissance et de l'exercice de la souveraineté extérieure (sauf exception très rare) ; par suite, le respect par le vassal des traités politiques, commerciaux, douaniers, etc., conclus par le suzerain ; l'obligation de payer un tribut ; la négation du droit de frapper monnaie ; l'intervention, plus ou moins intense, plus ou moins étendue, du suzerain dans la législation, dans l'administration de la justice, de l'armée, de l'instruction publique, dans la construction des voies ferrées ou le creusement de canaux, etc., etc. Le lien de vassalité peut aussi produire certains effets au point de vue du droit de guerre (V. n° 1045[1]). — Oppenheim (*op. cit.*, t. I, p. 90) dit que « la suzeraineté est une espèce de tutelle internationale », puisque l'Etat vassal est, soit absolument, soit principalement, représenté au point de vue international par l'Etat suzerain.

Les Etats vassaux deviennent assez rares de nos jours. Ils étaient plus nombreux aux siècles précédents que dans les temps modernes : ce qui explique que Vattel leur ait accordé une grande attention (*op. cit.*, livre I, ch. I, §§ 7 et 8). Les quelques Etats vassaux qui existaient encore à la fin du XIXe siècle ont actuellement disparu.

La vassalité est une situation presque toujours provisoire. Elle sert à ménager des transitions, et cela dans deux directions opposées. Tantôt elle permet au pays qui y est sonmis de s'acheminer peu à peu vers l'indépendance absolue ; tantôt, au contraire, elle facilite la réduction, sans secousses trop fortes, à l'état de provinces des collectivités incapables de vivre indépendantes. La

---

mission à l'Assemblée du 6 décembre 1920 ; discussion à l'Assemblée, 17 décembre 1920, Compte-rendu provisoire de la 28e séance plénière, p. 4.

(1) Sur l'Etat vassal, V. Sirmagieff, *op. cit.* — Stubbs, *op. cit.*

vassalité prend fin par l'émancipation complète de l'Etat sujet ou par son absorption complète par l'Etat suzerain.

Indiquons les Etats qui ont, à un moment donné, constitué des Etats vassaux.

189. — 1° *Egypte.* — L'Egypte moderne a été placée par plusieurs auteurs parmi les Etats mi-souverains (n° 192) (1). — On a soutenu aussi qu'elle n'était qu'une province privilégiée de l'Empire ottoman (2). — On a prétendu encore que l'Egypte était devenue, depuis 1867, un véritable Etat (3). — Sir Travers-Twiss l'a considérée comme un Etat vassal de la Turquie ; c'est aussi l'opinion de Lawrence, de de Louter, d'Oppenheim, de Rivier (4). Cette discusion n'a plus depuis 1914 qu'un intérêt rétrospectif, puisque, on l'a vu (n° 187), à cette date, l'Egypte est devenue en droit un protectorat de la Grande-Bretagne.

C'est de 1840 que date l'Egypte moderne. Jusqu'à cette époque, l'Egypte n'avait été qu'une simple province de l'Empire ottoman. Mais en 1831, son gouverneur Mehemet-Ali, voulant conquérir son indépendance, se souleva contre la Turquie ; et, à la fin, devant ses succès, une conférence s'ouvrit à Londres en 1840 entre l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie et la Turquie pour assurer la pacification du Levant. Le 15 juillet de cette année, une convention fut signée entre ces puissances, qui fixa ainsi qu'il suit la situation de l'Egypte : 1° Mehemet-Ali obtient pour lui et pour ses descendants en ligne directe l'administration du pachalik d'Egypte ; 2° il jouit de l'autonomie pour l'administration intérieure, mais il gouverne au nom du sultan ; 3° l'armée et la flotte égyptiennes font partie des forces militaires turques ; 4° les monnaies portent d'un côté l'image du sultan, de l'autre celle du khédive ; 5° l'Egypte paie à la Turquie un tribut déterminé ; 6° toutes les relations extérieures de l'Egypte doivent avoir lieu par l'intermédiaire du gouvernement turc et les traités conclus par la Porte Ottomane sont obligatoires pour le vice-roi d'Egypte. Le 13 février 1841, en exécution d'une note collective remise par les puissances à la Turquie, à la date du 30 janvier précédent, un firman revêtu du chiffre (*tugra*) du sultan de Constantinople fut adressé à Mehemet Ali, qui reproduisit les stipulations de 1840. — La France, qui n'avait point participé à la convention du 15 juillet 1840, y adhéra le 10 juillet 1841.

---

(1) V. Pradier-Fodéré, Funck-Brentano et Sorel.

(2) *L'Egypte et les Firmans*, R. D. I. P., t. III, pp. 291 et s. — Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, n° 127. — Cocheris, *Situation internationale de l'Egypte et du Soudan*, 1903, chap. II.

(3) Jaray, *La situation internationale de l'Egypte*, R. D. I., 2e série, t. VI, p. 409, note 2.

(4) Lawrence, *op. cit.*, § 43.— De Louter, *op. cit.*, t. I, p. 181.— Oppenheim, *op. cit.*, t. I, § 91. — Rivier, *op. cit.*, t. I, p. 86. — Travers-Twiss, *op. cit.*, t. I.

Après ces graves événements, par firman du 1er juin 1841, Méhémet-Ali fut nommé *vali* ou gouverneur général de l'Egypte avec succession au profit de sa descendance. — Mais un firman du 27 mai 1866 modifia l'ordre de succession, reconnut l'autonomie complète du vali d'Egypte pour les affaires *intérieures*, l'autorisa à contracter des emprunts à l'étranger et à conclure des traités de commerce, pourvu qu'ils ne fussent pas en conflit avec les traités politiques passés par la Porte Ottomane. Le tribut payé par l'Egypte fut, par ce firman, porté de 80.000 à 150.000 bourses. — Le sultan a rendu encore d'autres firmans d'importance secondaire. — Un firman du 8 juin 1867 nomma Ismaïl-Pacha grand-vizir et lui conféra le titre de khédive. — Le firman du 8 juin 1873 confirma les firmans antérieurs relatifs à la succession au gouvernement d'Egypte et interdit de construire des navires de guerre cuirassés sans l'autorisation du sultan. — Cependant Ismaïl-Pacha s'était laissé entraîner à contracter une dette énorme, qui, en 1878, montait à plus de quatre-vingt-dix millions de livres sterling (plus de 2.260 millions de francs) ; d'où populations surchargées d'impôts, armée pas payée, employés affamés. Le sultan se décida, au mois de juin 1879, à publier un hatti-chérif *déposant* Ismaïl et le remplaçant par son fils aîné. Ismaïl, sur l'avis des consuls généraux d'Angleterre et de France, se soumit à l'ordre du sultan et abdiqua. — Par un firman impérial du 2 août 1879, son fils Tewfik fut appelé au khédivat. Ce firman, comparé à celui de 1873, imposait certaines restrictions à l'autonomie du khédive. Celui-ci ne pouvait plus contracter d'emprunts, sauf en ce qui concerne le règlement de la situation financière existante au moment du firman. La monnaie était frappée au nom du sultan. En temps de paix, le chiffre de 18.000 hommes de troupes ne devait pas être dépassé. Les drapeaux et les insignes des grades étaient les mêmes que ceux des armées ottomanes. Etait maintenue l'interdiction de construire des navires cuirassés sans l'expresse autorisation du sultan. Le khédive ne pouvait céder à d'autres, en tout ou en partie, les privilèges à lui conférés comme une émanation de la puissance souveraine : il ne pouvait céder aucune portion du territoire. — Le tribut annuel était fixé à 750.000 livres sterling (plus de 18 millions de francs).

Investir les princes ou les déposer, fixer le chiffre des troupes, interdire la construction de navires, se réserver l'effigie de la monnaie, se faire payer un tribut, n'étaient-ce pas signes suffisamment démonstratifs d'un droit de suzeraineté ? Vassalité curieuse, dans les relations de laquelle interviennent à tout instant les puissances européennes.

Les dilapidations d'Ismaïl avaient amené l'intervention de l'Europe en Egypte. Le 2 mai 1876 était créée la caisse de la Dette publique dont l'administration compta des délégués de certaines

puissances. Cette caisse fut transformée en une institution internationale, à la suite d'une convention du 31 mars 1880 entre l'Allemagne, l'Angleterre, l'Autriche, la France et l'Italie, et par la loi de liquidation du 17 juillet suivant. D'autre part, le 18 novembre 1876, l'administration financière de l'Egypte était confiée à deux contrôleurs généraux, un Français et un Anglais, qui bientôt entraient dans le ministère égyptien. En 1875, en vertu des pouvoirs conférés par le firman de 1873, des tribunaux mixtes, dont faisaient partie des Européens, étaient constitués pour juger les procès entre les Européens établis en Egypte ou entre eux et les indigènes.

L'institution en Egypte des tribunaux mixtes, la création d'une commission de liquidation internationale, la nomination par l'Angleterre et par la France de contrôleurs généraux, l'intervention de ces fonctionnaires étrangers dans les affaires intérieures du pays, et d'autres causes moins apparentes donnèrent lieu, en 1882, à une révolte militaire conduite par Arabi-Pacha. Une flotte anglaise se présenta alors devant Alexandrie avec un ultimatum dont Arabi ne tint pas compte, et le 11 juillet elle bombarda cette ville. La France avait refusé de collaborer à cette démonstration. La Grande-Bretagne prit désormais une influence de plus en plus grande en Egypte. Sous prétexte d'y rétablir l'ordre, elle y avait envoyé des troupes d'occupation, et celles-ci y demeurèrent malgré les promesses successives des cabinets anglais de les retirer dès que l'Egypte pourrait de nouveau être livrée à elle-même. En 1883, elle supprima le contrôle en écartant du ministère égyptien le représentant français. Elle exerça bientôt, par l'entremise de son agent ou consul général, une autorité presque complète sur les divers services : le khédive n'avait plus guère qu'un pouvoir nominal ; un général anglais (*Sirdar*) commandait l'armée égyptienne dont les grades supérieurs appartenaient à des officiers britanniques. Le 18 mars 1885 une convention signée à Londres par les six grandes puissances et la Turquie modifia certaines clauses de la loi de liquidation. L'Angleterre se trouvait ainsi exercer sur l'Egypte un véritable protectorat de fait. — En décembre 1891, un firman impérial investit du khédivat Abbas II Hilmi, à la suite de la mort de son père.

Néanmoins, malgré l'occupation de l'Angleterre, malgré l'abdication des gouvernements européens devant la ténacité de la Grande-Bretagne, le traité de Londres de 1840 conservait sa validité. La situation du gouvernement égyptien avait été créée par l'entente juridique de l'Europe ; cette même entente était nécessaire pour la modifier ou la détruire (F. de Martens, *op. cit.*, t. I, § 60) (1).

(1) V. sur l'Egypte : Achkar, *Le Khédivat d'Egypte*, 1912. — Biovès, *Français et Anglais en Egypte* (*1881-1882*), 1910, — Boustany, *Les finances de l'Egypte*, 1898. — Briscoe, *The Courts of Egypt and of the Sudan*, The

L'accord que signèrent le 8 avril 1904 la France et l'Angleterre (n° 143[20]) a-t-il changé cet état de choses ? Il est difficile de l'admettre. Par cet accord la France a consenti à ne plus chercher comme précédemment à mettre obstacle à l'administration de l'Egypte par la Grande-Bretagne (art. 1), mais sa convention avec Londres ne lie pas les autres Etats, signataires du traité de 1840 : si ceux-ci n'y ont pas fait opposition, cela ne signifie pas qu'ils aient accepté le protectorat anglais sur l'Egypte, mais seulement qu'ils ont admis l'abandon par la France de ses prétentions sur

---

law Magazine and Review, n° 352, 1909, p. 294. — Gabriel Charmes, *Un essai de gouvernement européen en Egypte*, Revue des Deux-Mondes, 15 août et 15 septembre 1879. — *L'insurrection militaire en Egypte*, Revue des Deux-Mondes, 15 août et 1er septembre 1883. — Cocheris, *Situation internationale de l'Egypte et du Soudan*, 1903 (bibliographie). — Colwin, *The making of modern Egypt*, 1906. — Jean Darcy, *Cent années de rivalité coloniale. L'Afrique*, 1904, pp. 341 et s. — Debidour, *Histoire diplomatique de l'Europe*, 1891, t. I, ch. XI, pp. 367 à 397.— Dungern, *Das Staatsrecht Egyptens*, 1911. — Edhem, *La condition internationale de l'Egypte* 1904. — De Freycinet, *La question d'Egypte*, 1905. — Gaignerot, *La question d'Egypte; le bassin du Nil en droit international*, 1901. — Gérard, *Des cessions déguisées de territoires en droit international public*, 1904. — Guillaumot, *L'Egypte moderne en droit international*, 1891. — D'Harcourt, *L'Egypte et les Egyptiens*, 1893. — De la Jonquière, *L'expédition d'Egypte (1798-1801)*. — Kamel-Pacha, *Egyptiens et Anglais*, 1905. — Kauffmann, *Le droit international et la dette publique égyptienne*, R. D. I., t. XXII, p. 556 ; t. XXIII, pp. 144, 266 et s. — *Internationale Recht der Aegyptischen Staatschuld*, 1891. — *The Egyptian State Debt, and its relations to international law*.— Lamba, *De l'évolution de la condition juridique des Européens en Egypte*, 1896; *Le statut politique de l'Egypte au regard de la Turquie*, R. D. I. P., t. XVII, p. 36. — Léger, *La question d'Egypte et l'occupation anglaise*, 1902. — Anatole Leroy-Beaulieu, *Le contrôle anglo-français en Egypte*, Revue des Deux-Mondes, 1er avril 1882. — Mackensie-Wallace, *Egypt and the Egyptian question*, 1883. — De Martens, *La question égyptienne et le droit international*, R. D. I., t. XIV, p. 355. — Mayer, *Die völkerrechtliche Stellung Aegyptens*, 1914. — Milner, *England in Egypt*, 1891. — Morcos Sadek, *Le constitution de l'Egypte*, 1908. — Péméant, *L'Egypte et la politique française*, 1909. — Pensa, *L'Egypte et le Soudan égyptien*, 1895 (avec une bibliographie assez complète). — E. Plauchut, *L'Egypte et l'occupation anglaise*, Revue des Deux-Mondes, 1er et 15 décembre 1888, 1er et 15 janvier 1889. — Recouly, *Comment nous avons perdu l'Egypte*, Revue pol. et parlem., juillet 1905. — Royle, *The Egyptian Campaigns 1882 to 1885 and the events which led to then*, 1886. — Sarkissian, *Le Soudan égyptien*, 1913. — Sayur, *Grundzüge des egyptischen Staatsrecht*, Zeitschrift f. Völk. und Bund., t. III, p. 561. — Scoott Keltie, *The partition of Africa*, 1893. — Vandal, *Louis XIV et l'Egypte*, 1889. — Velay, *Les rivalités franco-anglaises en Egypte (1876-1904)*, 1904. — Werner von Grünau, *Die staats-und völkerrechtliche Stellung Aegyptens*, 1903. — X., *La question d'Egypte*, Revue des Deux-Mondes, 1er et 15 novembre 1891. — X., *L'Egypte et les firmans*, R. D. I. P., t. III, p. 291. — V. encore l'*Année politique*, à partir de 1878, la *Vie politique à l'étranger* à partir de 1889 et les Livres jaunes français sur les *Affaires d'Egypte*. — Comp. Sidarouss, *Des patriarcarts : les patriacarts dans l'Empire ottoman et spécialement en Egypte*, 1906.

ce pays. — Deux autres dispositions de l'accord de 1904 sont encore à citer : 1° La France donna son assentiment à un projet de décret khédivial (annexé à l'accord) contenant « les garanties jugées nécessaires pour la sauvegarde des intérêts des porteurs de la dette égyptienne, mais à la condition qu'après sa mise en vigueur aucune modification n'y pourrait être introduite sans l'assentiment des puissances signataires de la convention de Londres de 1885 (art. 1) ». Les puissances donnèrent leur adhésion à ce projet. 2° L'Angleterre adhéra aux stipulations du traité du 29 octobre 1888 sur la liberté d'usage du canal de Suez (n° 512), mais elle n'entendit pas avoir à subir pour la garantie de cette liberté un contrôle international (art. 6) (1).

En 1911, une guerre éclatait entre l'Italie et la Turquie : l'Egypte ne devint pas belligérante comme la Turquie dont elle était portion intégrante, mais elle demeura neutre comme l'Angleterre qui l'administrait. On envisagea ainsi le lien réel avec la puissance étrangère jouissant du contrôle plutôt que le lien nominal avec l'Etat territorial.

Cette manière de voir entraînait comme conséquence que, si un état de guerre existait entre la Grande-Bretagne et la Turquie, l'Egypte devrait prendre place dans le conflit parmi les puissances belligérantes avec l'Angleterre et non pas avec la Turquie. Le cas se posa en fait en 1914, lorsque, le 5 novembre de cette année, la Grande-Bretagne entra en lutte contre l'Empire ottoman. Conformément au précédent de la guerre italo-turque, la Grande-Bretagne prit aussitôt toutes les mesures nécessaires à la défense de l'Egypte : elle proclama l'état de siège, renforça les garnisons du pays, concentra dans les eaux égyptiennes des forces navales importantes. Mais telle ne fut pas la façon dont le khédive d'Egypte, Abbas Hilmi, jugea la situation. Se rappelant qu'il était le gouverneur d'une province privilégiée de l'Empire ou tout au moins le chef d'un Etat vassal de celui-ci, il estima qu'il avait partie liée avec la Porte : il se rendit à Constantinople et, après avoir cherché du réconfort à Berlin et à Vienne, déclara dans une proclamation à ses sujets qu'il ne rentrerait en Egypte qu'à la tête d'une

---

(1) Sur la situation de l'Egypte depuis 1904, V. outre les autorités citées n° 143[20], note et n° 189, p. 288, note 1 : Dupuis, Annales des sciences politiques, 1905, p. 646 ; Morel, *La condition internationale de l'Egypte depuis l'accord franco-anglais de 1904*, R. D. I. P., t. XIV, p. 405 ; Perrinjaquet, *Des annexions déguisées de territoires*, R. D. I. P., t. XVI, p. 338. — En ce qui concerne l'attitude de l'Egypte dans les guerres où la Turquie s'est trouvée engagée, V. notamment pour la guerre gréco-turque de 1897, Politis, R. D. I. P., t. IV, p. 692 ; pour la guerre italo-turque de 1911-1912, Coquet, R. D. I. P., t. XX, p. 263 ; Lémonon, R. D. I., 2e série, t. XV, p. 471 ; Rapisardi-Mirabelli, R. D. I., 2e série, t. XIV, p. 428 ; Sage, Questions diplomatiques et coloniales, 1er novembre 1911, p. 513.

armée ottomane pour en chasser les Anglais. La Grande-Bretagne, sans perte de temps, répondit à la manifestation du khédive en réglant d'après ses seuls intérêts la situation dans la vallée du Nil. Le 18 décembre 1914, le secrétaire d'Etat britannique pour les affaires étrangères, dans une note officielle, annonça qu'étant donné l'état de guerre résultant des actes de la Turquie, la suzeraineté de celle-ci sur l'Egypte avait pris fin et que l'Egypte constituait en droit un protectorat britannique. Et, le 19, le gouvernement anglais, déposant Abbas-Hilmi, nomma à sa place, avec le titre de sultan d'Egypte, Hussein-Kamel-Pacha, le plus âgé des princes vivants de la famille de Mehemet Ali. Il lui indiqua en même temps, par une lettre signée de M. Milne Cheetham, faisant fonction de haut commissaire britannique, les conséquences que devait produire le changement intervenu dans la condition juridique de l'Egypte. Ces conséquences ne tardèrent pas en fait à se réaliser (1). — Le protectorat de droit ainsi établi par l'Angleterre a été reconnu par la France au lendemain même de sa proclamation. Au mois de mai 1919, les Etats-Unis d'Amérique lui donnèrent à leur tour une reconnaissance officielle. Le traité de paix que les puissances alliées et associées imposèrent à l'Allemagne à Versailles le 28 juin 1919, stipule (art. 147) que l'Allemagne reconnaît le protectorat britannique déclaré le 18 décembre 1914 et renonce au régime des capitulations à dater du 4 août 1914. Ce traité édicte, en outre, en ce qui concerne l'Egypte : 1° l'abrogation à dater du 4 août 1914 de tous traités et arrangements passés entre l'Allemagne et l'Egypte (art. 148) ; 2° l'exercice à titre provisoire de la juridiction sur les ressortissants allemands et sur les propriétés par les tribunaux consulaires britanniques (art. 149) ; 3° la liberté d'action laissée au gouvernement anglo-égyptien pour régler le statut des ressortissants allemands (art. 150) ; 4° l'agrément de l'Allemagne à l'abrogation du décret du 28 novembre 1904 sur la commission de la dette publique égyptienne (art. 151) ; 5° le consentement de l'Allemagne au transfert au gouvernement britannique des pouvoirs conférés au sultan par la convention de Constantinople du 29 octobre 1888 sur la libre navigation du canal de Suez (art. 152) ; 6° certains arrangements pour les biens appartenant à des nationaux allemands en Egypte, toutes propriétés de la couronne ou de personnalités impériales passant à l'Egypte sans indemnité (art. 153) ; 7° l'application aux marchandises anglo-égyptiennes entrant en Allemagne du même régime qu'aux marchandises britanniques (art. 154). — Des dispositions analogues existent dans les traités de paix de 1919-1920 avec l'Autriche (art. 102 et s.) et la Hongrie (art. 86 et s.). — La Turquie, par le traité de Sèvres (art. 101 et s.), a renoncé à tous ses droits et titres sur

---

(1) V. R. D. I. P., t. XXI, p. 512. — A. J., 1915, p. 202.

l'Egypte et reconnu le protectorat sur l'Egypte déclaré par la Grande-Bretagne le 18 décembre 1914. — En définitive, par les traités de paix ainsi conclus en 1919 et 1920, le traité de Londres du 15 juillet 1840 doit être considéré comme désormais abrogé dans les rapports de la Turquie avec la Grande-Bretagne et les autres puissances alliées parties à ce traité, ainsi qu'avec l'Allemagne, l'Autriche et la Hongrie ; la question ne demeure plus ouverte à ce sujet que vis-à-vis de la Russie qui, signataire de la convention de 1840, n'a pas, à raison de sa condition anarchique, participé aux actes de 1919-1920 (1).

Au lendemain de la grande guerre et à la suite d'un certain réveil du sentiment nationaliste en Egypte, des négociations se sont toutefois poursuivies à Londres entre le haut commissaire britannique en Egypte, lord Milner, et Zagloul Pacha, leader des nationalistes égyptiens, puis entre le gouvernement anglais et une délégation officielle égyptienne, afin de transformer le régime de l'Egypte. Et on peut prévoir que, tôt ou tard, un changement dans le sens de l'indépendance se produira dans les relations de la Grande-Bretagne avec l'Egypte. Ce que les nationalistes désirent est un accord équivalant à la reconnaissance par la Grande-Bretagne de l'indépendance complète de l'Egypte; mais les propositions présentées le 18 août 1920 par lord Milner (2), et auxquelles s'est rallié en février 1921 d'une manière générale le cabinet de Londres, ainsi que celles remises le 10 novembre 1921 par lord Curzon à Adly Pacha (3), si elles admettent la disparition du protectorat britannique, entendent que, tout en s'accordant avec les aspirations légitimes de l'Egypte et du peuple égyptien, le nouveau régime assure les intérêts spéciaux de la Grande-Bretagne et la mette à même d'offrir des garanties suffisantes aux puissances étrangères (4). L'Egypte a refusé ces propositions. — Un accord entre le gouvernement britannique et l'Egypte qui modifierait la situation de l'Angleterre dans ce pays, reconnue par la France en échange de la reconnaissance du protectorat de la France sur le Maroc, devra-t-il avoir pour conséquence directe une modification des conventions intervenues entre la France et l'Angleterre ? On ne saurait l'admettre. Par rapport au gou-

---

(1) V. Rapisardi-Mirabelli, *Le traité de Sèvres*, R. D. I., 3ᵉ série, t. II, p. 423.

(2) V. le texte du memorandum de lord Milner du 18 août 1920, dans le Bulletin de l'Afrique française, renseignements coloniaux, avril 1921, p. 61.

(3) V. la lettre de lord Allenby, haut-commissaire britannique au Caire au sultan, du 26 février 1921, dans le Bulletin de l'Afrique française, mai 1921, p. 144. — V. le projet de convention Curzon et d'autres documents, dans le Bulletin précité, décembre 1921, p. 402.

(4) Sur le mouvement de l'Egypte en faveur de son indépendance, V. Barclay, *Egypt. British protectorat. International law. Opinion*, 1919.

vernement français, un accord de ce genre serait, en effet, « *res inter alios acta* ». Il laissera donc intacts tous les privilèges commerciaux et capitulaires dont la France bénéficie en Egypte. Il ne pourrait y être mis fin qu'à la suite de négociations qu'entreprendraient le gouvernement de la République et le gouvernement britannique, sur les bases établies par l'accord franco-anglais du 8 avril 1904 (1).

190. — 2° *Bulgarie.* — La Bulgarie (2), constituée en province autonome par le traité de Berlin du 13 juillet 1878, était, d'après ce traité, un Etat vassal de la Turquie : *sous la suzeraineté de S. M. le sultan*, dit l'article 1er. Il suffit de lire, sans parti pris, les articles 3, 8, 9 et 12 du même traité.

Néanmoins, à la conférence de la Paix qui se tint à la Haye en

---

(1) V. réponse du ministre français des Affaires étrangères à une question de M. Géo Gérald, député, du 8 novembre 1920 (Journal officiel du 17 novembre 1920, Débats parlementaires, Chambre, séance du 16, p. 3246).

(2) En ce qui concerne la Bulgarie V. d'Avril, *Négociations relatives au traité de Berlin*, 1886. — Bluntschli, *Le Congrès de Berlin. Sa portée au point de vue du droit international*, R. D. I., t. XI, XII et XIII. — Brunswick, *Traité de Berlin annoté et commenté.* — Calary de Lamazière, *Les capitulations en Bulgarie*, 1905. — Caleb, *La Bulgarie et le traité de Berlin*, 1909. — Charmier, *La Bulgarie*, 1909. — Choublier, *La question d'Orient depuis le traité de Berlin*, 2e édit., 1899. — Cimbali, *Gli avvenimenti della Bulgaria e il diritto internazionale*, 1897. — Goulbaut, *Une phase de la question bulgare. Causes de la rupture des relations diplomatiques entre la Russie et la Bulgarie*, R. D. I. P., t. III, p. 513. — Cucheval-Clarigny, *L'avortement du Congrès*, Revue des Deux-Mondes, 15 août 1878. — Debidour, *op. cit.*, t. I, chap. XIII. — Djuvara, *La Russie et la crise bulgare*, 1886. — Drandar, *Cinq ans de règne en Bulgarie; le prince Alexandre de Battenberg.* — Geffcken, *La Bulgarie et le droit international.* — Karamichaloff, *La principauté de Bulgarie au point de vue du droit international.* — De Laveleye, *La péninsule des Balkans*, 1886. — Lamberteschi, *I destini della Bulgaria*, Nuova Antologia, 15 novembre 1886. — Levidis, *Le rôle des grandes puissances en Bulgarie et en Roumélie orientale*, Rev. pol. et parlem., 10 octobre 1906. — Mantegazza, *La Bulgaria contemporanea*, 1904. — Mérignhac, *Les capitulations et l'incident franco-bulgare de 1891*, R. D. I., t. XXIV, p. 147. — Moynier, *Quelques faits récents* R. D. I., t. XVIII, p. 555. — Naoum Jantcheff, *La Bulgarie et l'étranger*, 1892. — Nedjmidin, *Völkerrechtliche Entwicklung Bulgariens seit dem Berliner Vertrag bis zur Gegenwart*, 1908. — Sariivanoff, *La Bulgarie est-elle un Etat mi-souverain d'après le traité de Berlin du 13 juillet 1878* ? 1907. — Serkis, *La Roumélie orientale et la Bulgarie actuelle*, 1898. — V. encore Rolin-Jaequemyns, *L'année 1888 au point de vue de la paix et du droit international*, R. D. I., t. XXI, p. 88. — *Chronique du droit international*, R. D. I., t. X, p. 42, t. XVIII, pp. 378 et 504.— *La Croix-Rouge italienne et la guerre serbo-bulgare*, R. D. I., t. XIX, p. 77. — *La question d'Orient*, R. D. I., t. VIII, pp. 293 et 511. — *La politique russe en Bulgarie*, R. D. I., t. XIX, p. 50. — *Question bulgare*, Documents, R. D. I., t. XIX, pp. 82 et 202. — X., *La question d'Orient et le Congrès de Berlin.* Correspondant, 20 septembre 1878. — V. encore le Livre jaune français de 1886. — L'*Année politique*, 1885-1886. — Comp. Schterbanoff, *Le commerce extérieur et la politique douanière de la Bulgarie*, 1909.

1899, la Bulgarie a eu une représentation distincte de celle de la Turquie ; il faut toutefois observer que ses représentants n'ont pas été admis à signer dans l'ordre alphabétique l'acte final de la conférence; leurs signatures ont figuré les dernières au bas de cet acte. Notons cependant que la Bulgarie a, au dernier jour de la conférence, signé des conventions que la Turquie ne signait pas : si la Turquie les a signées plus tard, avant le 31 décembre 1899, il convient de remarquer qu'il en est une, celle relative à l'application de la convention de Genève à la guerre maritime, que la Turquie a signée sous réserve de l'article 10, alors que la Bulgarie lui avait donné un complet assentiment (1). — A la seconde conférence de la Paix de 1907, la Bulgarie, qui eut encore des représentants distincts de ceux de la Turquie, figura à son rang alphabétique dans les actes qui sortirent des délibérations du congrès. Ce fait explique pourquoi la Turquie n'a pas signé l'acte final de la conférence.

D'après l'article 8 du traité de Berlin, la Bulgarie était soumise au régime des capitulations, tant qu'il n'aurait pas été modifié du consentement des parties intéressées. Le 9 décembre 1905, la Grande-Bretagne a, en matière civile et commerciale, renoncé à ce régime, à condition que l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la France, l'Italie et la Russsie y renoncent pareillement (R. D. I. P. t. XIII, Documents, p. 40). Après la proclamation, en 1908, de l'indépendance de la Bulgarie (V. ci-dessous), des négociations sont intervenues entre la Bulgarie et les puissances pour la suppression des capitulations (R. D. I. P., t. XV, pp. 554-561). (V. n° 788).

L'article 13 du traité de Berlin du 13 juillet 1878 avait créé au Sud des Balkans, sous le nom de Roumélie orientale (2), une province qui, dans des conditions déterminées d'autonomie administrative, devait rester sous l'autorité politique et militaire directe du sultan, représenté par un gouverneur général chrétien, agréé par les Puissances (art. 16). — A la suite de la Révolution du 18 septembre 1885, la Roumélie orientale s'est unie à la Bulgarie. Le prince de Bulgarie est gouverneur de la Roumélie au nom du sultan (Conférence de Constantinople, 5 avril 1886).

La Bulgarie a cessé, depuis 1908, d'être un Etat vassal de la Turquie pour devenir un royaume indépendant ; elle a proclamé son indépendance le 5 octobre 1908 : c'était la dénonciation des dispositions du traité de Berlin qui stipulaient la vassalité bulgare vis-à-vis de la Turquie. On put craindre un instant une conflagration dans les Balkans. La Russie termina par une combinaison financière le litige turco-bulgare. Et, après de longs pourparlers,

---

(1) M. Mérignhac, *op. cit.*, t. I, p. 388 et t. II, p. 108, constate en 1905 et en 1907 que la « Bulgarie est aujourd'hui absolument indépendante et affranchie de toute souveraineté turque ».

(2) Bluntschli, *Le Congrès de Berlin*, R. D. I., t. XIII, p. 579. — Comp. les travaux cités, p. 293, note 2.

le nouveau royaume de Bulgarie fut reconnu, en 1909, par les puissances, y compris la Turquie. La proclamation de l'indépendance bulgare s'est étendue à la Roumélie orientale (1).

190². — 3° *Crète.* — Une province turque, la Crète, à la suite de difficultés qui éclatèrent en 1897 entre la Turquie et la Grèce, a été érigée en Etat. Une constitution, préparée par un comité crétois nommé par le Prince Georges de Grèce, haut commissaire de la Crète, et ratifiée par la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Russie, lui fut en effet octroyée le 16-20 avril 1899 qui fit de l'île de Crète un Etat autonome, sous la suzeraineté du sultan. Mais les liens de sujétion entre la Crète et la Turquie étaient assez lâches. — Ces liens ont tout à fait disparu à la suite de la guerre de la Turquie contre les Etats balkaniques en 1912-1913 : la Crète, par le traité de Londres du 30 mai 1913, a complètement échappé à la souveraineté de la Turquie ; elle constitue aujourd'hui une partie de la Grèce (V. n°ˢ 143°, 143²⁶) (2).

190². — 4° *Roumanie, Serbie, Monténégro. — Bosnie, Herzégovine, île de Chypre.* — D'autres provinces de la Turquie ont aussi été érigées en Etats, après avoir constitué des pays vassaux de l'Empire ottoman. Ce fut le cas des principautés de Moldavie, de Valachie et de Serbie. Ces principautés ont été, aux termes du traité de Paris du 30 mars 1856 (art. 22 et 28), mises sous la suzeraineté de la Porte, et il en a été de même du Monténégro. Mais le traité de Berlin du 13 juillet 1878 a fait des principautés de Moldavie et de Valachie, sous le nom de Roumanie, de la Serbie et du Monténégro des Etats absolument souverains et indépendants (art. 43, 34 et 26). — La Bosnie, l'Herzégovine et l'île de Chypre ont été placées par le traité de Berlin dans des conditions spéciales, examinées ci-après (n°ˢ 346 et 347) : la situation de Chypre a été changée en 1914 ; celle de la Bosnie et de l'Herzégovine a été modifiée en 1908, puis en 1919 (V. n°ˢ 346 et 347).

---

(1) V. Aulneau, *La Bulgarie dans les Balkans*, Rev. pol. et parl., 10 août 1909, p. 272. — Caleb, *La Bulgarie et le traité de Berlin*, 1909. — Charmier, *La Bulgarie*, 1909. — Scelle, *L'indépendance bulgare*, R. D. I. P., t. XVI, p. 521, et *La politique de l'indépendance bulgare*, Annales des sc. polit., 1910, p. 465.

(2) V. Cavaglieri, *La question cretese*, 1912. — Couturier, *La Crète et sa situation internationale*, 1901. — Streit, *La question crétoise au point de vue du droit international*, R. D. I, P., t. IV, VII et X. V. spécialement t. X, pp. 383 et s. — Comp. Dupuis Annales des sciences politiques, 15 septembre 1906. — Gérard, *Des cessions déguisées de territoires en droit international public*, 1904. — Ion, *The Cretan question*, A. J., 1910, p. 276. — Lalia, *Note sulla questione cretese*, 1906. — Lombard, *L'occupation internationale en Crète de 1900 à 1906*, 1908. — Mirepoix, *Etudes sur l'histoire de la question crétoise*, 1912. — Softazadé, *La Crète sous la domination et la suzeraineté ottomanes*, 1902. —Vaillant, *Les origines de l'autonomie crétoise*, 1902. — V. pour la situation de la Crète pendant la guerre italo-turque de 1911 : Coquet, R. D. I. P., t. XX, p. 268.

§ 4. — État mi-souverain

191. — Plusieurs publicistes admettent une nouvelle catégorie d'Etats : les Etats *mi-souverains* ; parmi eux, Heffter, Klüber, G.-F. de Martens, F. de Martens, Pradier-Fodéré, Funck-Brentano et Sorel, etc. — Par ce terme, ces auteurs veulent désigner des Etats qui, sans être réunis à un autre Etat, dépendent néanmoins de ce dernier dans l'exercice d'un ou de plusieurs droits essentiellement inhérents à la souveraineté. — On cite, comme exemples de ce genre, les *Iles Ioniennes* jusqu'à leur réunion à la Grèce en 1863, la *Moldo-Valachie* depuis le traité de Paris du 30 mars 1856 jusqu'à celui de Berlin du 13 juillet 1878, le *Monténégro* avant ce dernier traité, la *Bulgarie* avant sa déclaration d'indépendance le 5 octobre 1908, la *Crète* avant le traité de Londres du 30 mai 1913 et l'*Egypte* avant l'existence du protectorat britannique (1). —

L'article 102 du traité de paix de Versailles du 28 juin 1919 avec l'Allemagne a constitué la *ville de Dantzig*, avec le territoire environnant, en Ville libre soumise, sous la garantie de la Société des Nations, à une sorte de protectorat de la Pologne (n° 187°). On a prétendu que la ville de Dantzig constituait un Etat mi-souverain (2).

Avec d'autres auteurs, Wheaton, Travers-Twiss, on doit repousser la notion d'Etat *mi-souverain*. L'expression est amphibologique. L'idée est vague et inexacte. Un Etat qui n'a pas la liberté de ses relations internationales, ou qui ne l'a partielle qu'en vertu de la permission d'autrui, n'est pas souverain au point de vue du droit international. — Tous les exemples cités rentrent plus exactement dans la classe des Etats protégés ou dans celle des Etats vassaux. Cette mi-souveraineté, du reste, n'aurait rien de stable, rien de général. Elle serait contingente et variable comme les actes diplomatiques qui l'auraient établie.

§ 5. — État soumis au seul payement d'un tribut

192. — La *seule* obligation de *payer un tribut* ne préjudicie pas à l'Etat qui le paie, ne lui fait rien perdre de sa souveraineté, ni intérieure, ni extérieure. — Sa dignité peut en être diminuée ; mais ses droits sont intacts. — L'usage de payer un tribut était assez fréquent autrefois. — Les *puissances maritimes* payaient un

---

(1) Boghitchevitch, *Halbsouveranität-administrative und politische Autonomie seit dem Pariser Verträge (1856)*, 1903. — Streit, *op. cit.*, R. D. I. P., t. X, pp. 383 et s. — Sirmagieff, *De la situation des Etats mi-souverains au point de vue du droit international*, 1889.

(2) Siegfried Bunke, conseiller à la cour de Dantzig, Dantziger Neueste Nachrichten, août 1919, cité par le Temps du 23 août 1919, p. 1.

tribut aux *Etats barbaresques* pour éviter la capture de leurs navires de commerce. — En 1860, le *Maroc* s'était engagé envers l'*Espagne* à acquitter une obligation de ce genre.

§ 6. — Communaute faisant l'objet d'un mandat international

192[1]. Le pacte de la Société des Nations adopté en avril 1919 par la Conférence de la Paix de Paris, et qui forme une partie des traités de paix conclus par les puissances alliées et associées avec les Empires centraux, a prévu dans son article 22 l'existence de communautés soumises à un régime particulier, dit du « mandat international » ou du « mandat colonial », consistant dans la *tutelle d'un Etat étranger qui les administre en qualité de mandataire et au nom de la Société des Nations*. Ces communautés sont « les colonies et les territoires qui, à la suite de la guerre mondiale de 1914-1919, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne ». Ce ne sont pas sans doute à proprement parler des *Etats*, mais quelques-unes d'entre elles peuvent être considérées comme des *nations indépendantes*. Le caractère du mandat exercé par l'Etat tuteur diffère suivant le degré de développement du peuple en tutelle, sa situation géographique, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues. A cet égard, le pacte distingue en effet : 1° les communautés qui, appartenant autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme « nations indépendantes » peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles sont capables de se conduire seules ; 2° les peuples, spécialement ceux de l'Afrique centrale, dont le degré de développement exige que le mandataire y assume l'administration à des conditions qui, avec la prohibition d'abus, tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, garantiront la liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs, et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire et qui assureront également aux autres membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce ; 3° les territoires, tels que le Sud-Ouest africain et certaines îles du Pacifique austral, qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguité géographique au

territoire du mandataire, ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du mandataire, comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène. — Un double caractère semble distinguer le mandat international ou colonial du protectorat ou de la vassalité et généralement des modes jusqu'ici connus de contrôle politique : 1° Il constitue, tout au moins en apparence, moins un droit ou une prérogative pour le mandataire qu'un devoir ou une mission de civilisation qui lui est confiée. 2° Le mandat n'est pas applicable à tous les territoires, mais seulement à ceux déterminés par l'article 22 du pacte. — Bien que les mandats soient répartis en trois catégories, les termes en doivent être variables dans chaque cas particulier, sous réserve que les mandats s'appliquant aux diverses espèces d'une même catégorie présentent des caractères communs. — Il paraît bien que, tandis que dans les mandats de la deuxième et de la troisième catégories, la pleine souveraineté est attribuée au mandataire, il y a, dans les mandats de la première catégorie, comme dans un protectorat proprement dit, partage de la souveraineté entre les « communautés » ou « nations indépendantes » et le mandataire. — Au point de vue de la navigation aérienne, les territoires et les ressortissants des communautés administrées par un Etat étranger au nom de la Société des Nations sont assimilés aux territoires et aux ressortissants de l'Etat mandataire (art. 40, convention du 13 octobre 1919 sur la navigation aérienne). — V. n° 568[3] (1).

SECTION III. — Etats classés d'après l'exercice de la souveraineté intérieure et la forme de leur gouvernement

193. — Au point de vue de l'exercice de la souveraineté *intérieure* et de la forme de leur gouvernement, les Etats peuvent être ramenés à deux types principaux : la *monarchie* et la *république.*

La monarchie est : *absolue,* comme en Russie, du temps des tsars (tout au moins avant sa réforme constitutionnelle en 1906 qui l'a dotée d'un Parlement, *Douma*), et dans l'Etat du Congo (avant qu'il ne soit annexé à la Belgique) ; ou *constitutionnelle,* comme en Angleterre, en Belgique, en Espagne, en Italie, etc.

La république est : *aristocratique,* comme les célèbres républiques de Gênes et de Venise; ou *démocratique,* comme la République française, la Suisse, les Etats-Unis. Dans l'Amérique, tant du Nord

---

(1) V. Henri Rolin, *Le système des mandats coloniaux,* R. D. I., 3[e] série, t. I, p. 329. — Rougier, *La première Assemblée de la Société des Nations,* R. D. I. P., 2[e] série, t. III, p. 333.

que du Centre et du Sud, il n'y a que des républiques démocratiques.

Cette classification n'a d'importance qu'au point de vue constitutionnel ; elle est sans intérêt en ce qui concerne le droit international.

SECTION IV. — **Etats classés d'après leur puissance et leur force matérielle**

194. — Au point de vue de leur puissance et de leur force matérielle, on divise les Etats en *Grandes puissances* et en *Etats secondaires*. La politique doit nécessairement tenir compte de la force réelle des Etats, et admettre entre eux des différences : mais le principe de souveraineté internationale n'en reçoit pas d'atteinte et le degré de puissance d'un Etat ne modifie pas le caractère juridique de ses rapports avec les autres nations (V. *Droits fondamentaux, Egalité*).

Le classement des Etats en *puissances maritimes* ou *continentales* ne constate qu'un état de choses, qui se répercutera dans la vie pacifique ou dans les conflits entre Etats, mais qui n'a aucune influence sur les principes d'autonomie et d'indépendance.

Il faut en dire autant de la distinction établie dans la Conférence interalliée de la paix réunie à Paris en 1919, après la guerre mondiale, entre les puissances alliées et associées *à intérêts généraux* et celles *à intérêts particuliers*.

CHAPITRE II

NAISSANCE ET RECONNAISSANCE DES ÉTATS (1)

SECTION I. — **Naissance des Etats**

195. — Organismes sociaux, économiques et politiques, personnes du droit international, les Etats naissent, se développent, prospèrent, souffrent, s'amoindrissent, meurent.

Comment les Etats naissent-ils ? Quelles sont les causes qui les engendrent ? Question d'histoire politique et non question de droit. Décrire la marche suivie par les Etats dans le cours de leur existence n'est pas l'objet du droit international : il doit seulement tenir compte des transformations subies.

Les Etats doivent leur naissance, leur apparition, la succession de leurs transformations, leur degré de cohésion, leur unité ou leur forme composite, leur puissance morale ou matérielle, etc., aux évolutions historiques des peuples.

196. — Les modes de formation des Etats peuvent en définitive se ramener aux trois suivants : 1° un Etat se sépare en plusieurs parties constituant elles-mêmes des Etats indépendants ; 2° plusieurs Etats se réunissent pour ne former qu'un seul Etat ; 3° un Etat se constitue à l'aide d'éléments nouveaux par la prise de possession et l'organisation de territoires inhabités ou occupés par des peuples sauvages. Ils se produisent dans des cas fort différents et sous l'empire de causes diverses.

196[1]. — Au Moyen-Age, les causes génératrices de la formation des Etats sont ordinairement la conquête, l'usurpation, le partage entre les membres d'une famille impériale ou royale, la réunion

---

(1) V. Gibbs. *Recognition. A chapter from the history of the North American and South American States*, 1863. — Griffin, *List of references on recognition in international law and practice*, 1904. — Le Normand, *La reconnaissance internationale et ses diverses applications*, 1899. — Lorimer, *La doctrine de la reconnaissance fondement du droit international*, R. D. I., t. XVI, p. 333. — Nys, *La doctrine de la reconnaissance des Etats*, R. D. I., t. V. 2e série, p. 292. — Quaglia, *Alcune considerazioni sul riconoscimento degli Stati*, R. I., 1908, p. 296. — Spence, *On the recognition of the Southern Confederation*, 3e édit., 1862.

de plusieurs royaumes ou principautés par mariage ou par voie d'héritage.

197. — Dans les temps modernes, d'autres causes apparaissent et s'ajoutent aux précédentes :

1° L'émancipation d'un joug étranger d'une province ou d'un territoire plus ou moins autonome. — Ainsi naquirent la Belgique dont les habitants se soulevèrent en 1830 contre le gouvernement hollandais, la Bulgarie, la Grèce, le Monténégro, la Roumanie, la Serbie qui secouèrent la suzeraineté de la Turquie. En 1913, à la suite des guerres balkaniques, la province turque d'Albanie s'organisa également en Etat indépendant (n° 187[10]). — Au mois de novembre 1903, après que le Parlement colombien eût refusé de ratifier le traité signé avec les Etats-Unis pour le tracé du canal interocéanique à travers l'isthme de Panama, la province colombienne de Panama, mécontente de ce refus, se détacha de la Colombie et se constitua en Etat indépendant sous le nom de République de Panama ; cette République, reconnue presque aussitôt par la plupart des Etats, ne l'a été par la Colombie que le 6 janvier 1909 (1). — A la suite de la guerre mondiale de 1914-1919, l'Irlande, qui, avec l'Angleterre et l'Ecosse, formait la Grande-Bretagne, a cherché à se séparer de ces deux pays : un traité, signé le 6 décembre 1921 entre l'Angleterre et l'Irlande, a proclamé l' « Etat libre d'Irlande » en lui accordant le même statut constitutionnel dans la communauté des nations, connue sous le nom d'Empire britannique, qu'au dominion du Canada, au commonwealth d'Australie, au dominion de Nouvelle-Zélande et à l'union de l'Afrique du Sud et en lui donnant. comme à ceux-ci, le droit de devenir membre de la Société des Nations (n° 168).

2° L'affranchissement d'une colonie du lien qui la rattachait à la mère-patrie. — Telle fut, par exemple, l'origine des Etats-Unis de l'Amérique du Nord qui, colonies anglaises, se séparèrent de l'Angleterre en 1776 et des Etats de l'Amérique du Sud qui s'affranchirent de la domination de l'Espagne de 1820 à 1826. — En 1868, au cours d'une guerre civile, Cuba se proclama indépendante de l'Espagne.

3° Des annexions violentes à la suite d'une guerre, ou pacifiques ou volontaires. — L'Italie se forma par la réunion successive des différents Etats qui partageaient la péninsule italique, ou, d'après la théorie du gouvernement italien, par l'absorption dans le royaume du Piémont des duchés de Modène, Parme, Toscane, et du royaume de Naples. — C'est d'une façon analogue que se constitua

---

(1) V. Boyd, *La République de Panama et le droit international*, R. D. I. P., t. XVII, p. 614. — Dupuis, Annales des sciences politiques, 1904, p. 643. — Pensa, *La République et le canal de Panama*, 1906. — Rougier, R. D. I. P., t. XI, pp. 567-615. — Viallate, R. D. I. P., t. XI, p. 481.

l'Allemagne. — En 1867, l'Autriche et la Hongrie se réunirent pour former l'Autriche-Hongrie. — Comme exemple moderne de la formation d'un Etat par la réunion de plusieurs Etats préexistants, on peut indiquer aussi « la plus grande République du Centre-Amérique », née de l'union des républiques de Honduras, de Salvador et de Nicaragua, consacrée par le traité du 20 juin 1895. « La plus grande République du Centre-Amérique », reconnue, en 1896 et en 1897, notamment par les Etats-Unis, par la France et par l'Espagne, s'est dissoute en 1898. Mais une nouvelle fédération centro-américaine a été établie en 1921 (n° 173).

4° Une séparation volontaire et conventionnelle. — Ce fut le cas de la Suède et de la Norvège qui, en 1905, brisèrent l'union existant entre elles. — L'île d'Islande s'est, au début du XX^e^ siècle, séparée du Danemark.

5° Le désir d'établir des barrières contre l'ambition de quelque puissance fut parfois à l'époque moderne la cause de la formation de certains Etats. — Le royaume des Pays-Bas fut constitué en 1815 pour servir de barrière contre les projets éventuels prêtés à la France.

6° L'exode, volontaire ou forcé, d'un certain nombre de citoyens d'un Etat dans une région inoccupée où ils s'organisent en communauté autonome ; la création de toute pièce d'un organisme étatique sur un territoire jusqu'alors plus ou moins vacant. — Le XIX^e^ siècle présente plusieurs exemples d'un pareil fait. En 1837, des Boers, descendants d'anciens colons hollandais, franchirent le Waal et, s'établissant dans le pays, y constituèrent la République du Transvaal. Au milieu du siècle, la République de Libéria fut fondée par une colonie de nègres affranchis amenés des Etats-Unis sous les auspices d'une société américaine pour l'émancipation des nègres (1). — On peut citer aussi la prétention du journaliste Harden Hickey de fonder un Etat dans l'île de Trindade, au large des côtes du Brésil, où il avait touché en 1888 ; sa prétention n'était pas sérieuse : l'île de Trindade était l'objet des réclamations respectives du Brésil et de la Grande-Bretagne ; grâce aux bons offices du Portugal, le débat entre ces deux pays fut clos en août 1896 par la reconnaissance des droits du Brésil (2). — En 1903, un Français, Jacques Lebaudy, débarqua sur la côte occidentale d'Afrique, aux environs du cap Juby, quelques matelots d'un navire, le *Frasquita,* qu'il avait armé à ses frais, pour fonder l' « Empire du Sahara » ; plusieurs de ces matelots ayant été l'objet de mauvais traitements de la part des tribus indigènes, et le gouvernement français, dont les matelots étaient les nationaux, ayant réclamé contre leur enrôlement par M. Lebaudy, l'expédi-

---

(1) V. Chrétien, *Principes*, p. 152. — Rivier, *Principes*, t. I, p. 56.
(2) R. D. I. P., t. I, p. 179 ; t. II, p. 167 ; t. IV, p. 146.

tion n'aboutit à aucun résultat. — Parmi les cas intéressants de naissance d'Etat, il faut encore signaler celui de Sarawak (1).

L'Association internationale du Congo, fondée en 1876, dans un but en apparence scientifique, par le roi des Belges Léopold II, est devenu l'Etat indépendant du Congo (2). La formation de cet Etat présente un caractère particulier. Il ne fut en définitive qu'un Etat fictif. Dans le Congo, il n'y avait dans la réalité que des peuplades sans aucune espèce de civilisation, ni conscience, ni unité politique. C'était une région *res nullius :* s'il y avait des droits de propriété indigène, il n'y existait pas une souveraineté indigène. Mais la Belgique désirait s'annexer cette région. En avait-elle le pouvoir ? Sa constitution ne visait pas le cas de possessions coloniales et on pouvait se demander si en qualité d'Etat perpétuellement neutre elle avait le droit d'avoir des colonies (3). Se croyant hors d'Etat d'assurer à son pays la région du Congo par une occupation réelle du territoire, le roi des Belges imagina de tourner la difficulté. Il créa d'abord l'Association internationale du Congo qui, sous les dehors d'une association scientifique, devait permettre aux Belges d'exercer leur influence au Congo, puis il s'efforça de faire transformer cette Association en un Etat indépendant, afin de rendre possible une union personnelle entre le Congo et la Belgique : ce qui fut fait en 1885. L'Etat indépendant du Congo fut une création purement fictive, car le Congo ne présentait pas les éléments d'un véritable Etat ; en fait il n'était pas autre chose qu'une colonie belge ; en 1908, le Parlement de Bruxelles vota

---

(1) Rivier, *Principes*, t. I, p. 56.

(2) Sur l'Etat du Congo, V. Arendt, *Les origines de l'Etat indépendant du Congo*, Revue générale, 1889. — Banning, *Le partage politique de l'Afrique*, 1888. — Blanchard, *Formation et constitution politique de l'Etat indépendant du Congo*, 1899. — Cattier, *L'Etat indépendant du Congo et les indigènes*, R. D. I., t. XXVII, p. 263. — Cribier, *L'Europe, le Congo et la conférence africaine de Berlin*, Annales de l'Ecole libre des sciences politiques, 1889, p. 487. — Descamps, *L'Afrique nouvelle*, 1903. — Jozon, *L'Etat indépendant du Congo*, 1900. — Keltie, *The partition of Africa*, 1893. — F. de Martens, *La conférence du Congo à Berlin et la politique coloniale des Etats modernes*, R. D. I., t. XVIII, pp .133 et 244. — Moncharville, *L'arrangement anglo-congolais du 9 mai 1906*, R. D. I. P., t. XIII, p. 397. — Palzig, *Die afrikanische Konferenz und der Kongostaat*, 1885. — Reeves, *The international beginnings of the Congo free state*, 1894. — Rolin-Jaequemyns, *L'année 1888 au point de vue international*, R. D. I., t. XXI, p. 168; *Notice sur la fondation de l'Association internationale africaine*, R. D. I., t. IX, p. 288. — Stanley, *Der Kongo und die Gründung des Kongostaates.* — Wack, *The Story of the Congo free State*, 1906. — X., *Les frontières de l'Etat du Congo*, R. D. I. P., t. I, pp. 409 et s. — *L'Association internationale africaine et le comité d'étude du Haut-Congo.* — *Les Codes et lois usuelles du Congo* ont été publiés par M. Lycops, 1900. — V. aussi ci-dessus, n° 166c, p. 230, note 1.

(3) V. Paul Fauchille, *L'annexion du Congo à la Belgique*, R. D. I. P., t. II, p. 400.

l'annexion du Congo à la Belgique, et, ayant ainsi reconnu que dans la réalité la neutralité perpétuelle n'empêchait pas ce pays d'avoir des colonies, l'Etat fictif du Congo disparut pour devenir ouvertement une possession coloniale de la Belgique. Comp. n° 166⁶.

198. — A côté de ces causes contingentes de la formation des différents Etats, des publicistes ont invoqué des causes théoriques et imaginé des systèmes que d'habiles hommes d'Etat se sont appropriés pour justifier des désirs ambitieux, des pensées de conquête et d'agrandissement. — La naissance ou l'accroissement d'un Etat seraient légitimés, pour les uns par le principe des nationalités (n° 22) ou par la règle du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (n° 22¹), pour d'autres par celui des frontières naturelles (n° 486) (1), ou par le système de l'équilibre politique (n° 248), etc. Ces théories se rattachent plus à la politique qu'au droit proprement dit.

L' « égalité de densité des populations » a été présentée aussi comme un principe pouvant servir de base à la formation des Etats : constatant que certains Etats ont une population trop dense pour leur territoire habitable, mais que d'autres ont une population insuffisante, un auteur a soutenu que les Etats à excédent de population devaient recevoir une augmentation de territoire aux dépens des pays moins peuplés, de façon que chaque Etat eût une même densité moyenne de population : il serait, pour l'application du principe, procédé tous les cinquante ans à une revision des frontières (2). — Doctrine inapplicable autant que singulière.

198¹. — C'est souvent dans des congrès tenus entre les principales puissances ou par des traités conclus par elles qu'en fait se réalise la formation d'Etats nouveaux. C'est ainsi que la conférence et le traité de Constantinople du 21 juillet 1832 entre la France, la Grande-Bretagne, la Russie et la Turquie consacrèrent la formation du royaume de Grèce et que l'acte final du Congrès de Berlin du 13 juillet 1878 proclama l'indépendance souveraine du Monténégro, de la Roumanie et de la Serbie.

198². — La guerre mondiale de 1914-1919, en même temps que la réduction ou l'agrandissement d'Etats existants (Allemagne, Turquie, Bulgarie, Serbie, Italie, Roumanie, Grèce, etc.), a amené, directement ou indirectement, sous plusieurs des formes précédemment indiquées, la création de nombreux Etats nouveaux. — Des Etats ont été divisés, pour constituer des Etats indépendants. C'est ce qui s'est produit pour l'Autriche-Hongrie, qui est devenue l'Etat d'Autriche et l'Etat de Hongrie. Il y a eu, d'autre part, formation d'Etats nouveaux, au détriment d'Etats anciens, par l'émancipation de leurs populations du joug de ces Etats. Ainsi,

---

(1) V. à ce sujet De Faria, *Considérations sur les limites des Etats.*
(2) Montijn, *Un principe nouveau de droit international public*, 1919.

comme conséquence directe de la grande guerre, une République de Pologne a été constituée à l'aide d'éléments enlevés à l'Allemagne, à l'Autriche-Hongrie et à la Russie. De même, la République tchéco-slovaque a été formée de territoires détachés de l'Autriche-Hongrie. L'Arménie, la Syrie, la Mésopotamie, le Hedjaz ont enfin été créés au préjudice de la Turquie. C'est expressément, par la conférence de Paris entre les puissances alliées et associées et par les traités de paix de 1919-1920 qui en furent la suite, que ces formations nouvelles ont été établies (art. 27, traité de Saint-Germain ; art. 27, traité de Trianon ; art. 87, traité de Versailles ; art. 81, traité de Versailles et 53, traité de Saint-Germain ; art. 88, 94 et 98, traité de Sèvres). Mais d'autres créations ont été seulement une conséquence indirecte de la guerre mondiale, et de celles-ci les traités de 1919-1920 n'ont marqué l'existence que par une simple allusion (comp. art. 116, traité de Versailles et art. 92, traité de Sèvres). Elles concernent les nations allogènes qui, mettant en pratique le principe du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes, ont, à la suite des défaites de la Turquie et de l'établissement en Russie d'un gouvernement bolcheviste, proclamé leur indépendance pour se soustraire au joug tyrannique ou se défendre contre l'influence anarchique des Etats dont elles faisaient anciennement partie. Les nouveaux Etats ainsi formés sont l'Azerbaïdjan (proclamation d'indépendance, 28 mai 1918), la Géorgie (20 mai 1918), la Finlande (5 décembre 1917), l'Ukraine (17 novembre 1917 et 9 janvier 1918), la Lithuanie (16 février 1918), la Lettonie (18 novembre 1918), l'Esthonie (20 mai 1918). Plusieurs régions de la Russie, invoquant la règle du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes, que la déclaration des droits de la République des Soviets du 3/16 novembre 1917 avait elle-même expressément affirmée (1), se sont encore transformées en Etats séparés : le 4 décembre 1917, les provinces russes du Kuban et de Sibérie établissent des gouvernements distincts; la Sibérie proclame son indépendance le 23 juillet 1918; le 19 décembre 1917, un gouvernement se constitue au Caucase ; le 30, la Bessarabie déclare son indépendance comme République moldave faisant partie de la République fédérale russe ; le 10 janvier 1918, la République du Don se déclare indépendante ; le 1er février 1918, une République de Crimée autonome se constitue ; le 19 mai 1918, la Ciscaucasie proclame son indépendance ; un gouvernement autonome est établi le 23 mai 1918 dans la région du Trans-Baikal.

198[3]. — Au point de vue spécial de l'apparition d'un Etat, du fait de son entrée dans la communauté internationale, les causes de sa formation n'ont dans la réalité des choses qu'une importan-

---

(1) Labry, *Une législation communiste : recueil des lois, décrets, arrêtés principaux du gouvernement bolcheviste*, 1920, pp. 33-34.

ce secondaire. Ce qui importe, quelle que soit la cause génératrice, c'est de déterminer avec exactitude le moment où le nouvel organisme commence à avoir une vie juridique, propre, personnelle, distincte de toute autre vie.

SECTION II. — **Reconnaissance des Etats**

199. — L'organisme de l'Etat existe de *fait*, dès que sont réunis les quatre éléments constitutifs : 1° association humaine assez nombreuse pour subsister par ses propres ressources ; 2° association indépendante de toute autre ; 3° régie par une autorité publique organisée *ad hoc* ; 4° une possession territoriale suffisante (n° 162). Dès que ces quatre éléments sont rassemblés, le nouvel organisme possède la souveraineté *intérieure*.

Mais un Etat qui exerce en fait l'autorité à l'aide d'un gouvernement distinct, et qui se trouve ainsi souverain à l'intérieur de son territoire, est-il par cela même en droit de participer aux avantages des rapports internationaux ?

Le droit international public ne considère et ne peut considérer immédiatement et directement que la souveraineté *extérieure*. Or un nouvel organisme ne peut être investi de cette souveraineté que s'il est admis par les autres Etats dans le sein de la communauté internationale : il doit être *reconnu* par eux. — En fait, un Etat peut exister sans avoir été reconnu par les autres : c'est ainsi que les sultanats ou royaumes de Baghirmi, de Bornou, de Sokoto, etc., existent depuis des années ou depuis des siècles, quoiqu'aucun Etat européen ne soit entré en relations régulières avec eux ; mais, en droit, et dans la pratique internationale, la reconnaissance du nouvel Etat est indispensable pour qu'il puisse user des prérogatives et des droits inhérents au titre de membre de la Société des Etats.

Si la *jouissance* de la souveraineté appartient à l'Etat dès qu'il est né, l'*exercice* de celle-ci, c'est-à-dire sa mise en action, n'est possible que quand le nouvel Etat a été reconnu. Cette distinction nécessaire entre la *jouissance* et l'*exercice* des droits, distinction familière à tout juriste, n'a pas été suffisamment accentuée par plusieurs publicistes, tels que Bluntschli, Carnazza-Amari, Klüber ; elle est, au contraire, très exactement présentée par Pradier-Fodéré (*op. cit.*, t. I, n° 136).

Rivier a précisé avec une grande netteté la nature de la reconnaissance : « L'existence de l'Etat souverain, dit-il (1), est indépendante de sa reconnaissance par les autres Etats. Cette reconnaissance est la constatation du fait accompli, et c'en est aussi l'approbation. C'est la légitimation d'une situation de fait, qui se

---

(1) Rivier, *Principes*, t. I, p. 57.

trouve désormais fondée en droit. C'est l'attestation de la confiance qu'ont les Etats en la stabilité du nouvel ordre de choses. Dans le sein de la société des nations, c'est l'assurance donnée au nouvel Etat qu'il lui sera permis de tenir sa place et son rang, en qualité d'organisme politique indépendant, parmi les nations associées. La reconnaissance implique un engagement formel de respecter dans la personne nouvelle du droit des gens les droits et les attributions de la souveraineté. Ces droits et ces attributions lui appartiennent indépendamment de toute reconnaissance, mais ce n'est qu'après avoir été reconnue qu'elle en aura l'exercice assuré. Des relations politiques régulières n'existent qu'entre Etats qui se reconnaissent réciproquement ».

Ainsi, la reconnaissance est simplement *déclarative* et non pas *constitutive, créatrice* ou *attributive* de personnalité internationale : l'Etat qui opère la reconnaissance d'un Etat ne donne pas à ce dernier une valeur internationale qu'il ne possède pas par lui-même mais se borne à constater son existence. Ne créant pas une situation nouvelle, il s'en suit qu'elle produit ses effets rétroactivement : ceux-ci remontent au jour où la formation de l'Etat a été un fait accompli. Des auteurs (1) ont toutefois soutenu que la reconnaissance n'est pas toujours nécessairement déclarative et qu'elle peut être parfois constitutive. Sans doute, lorsqu'il s'agit de la reconnaissance d'un Etat, ils admettent qu'elle ne peut être que déclarative, car un Etat existe dès que sont réunis dans un organisme ses éléments constitutifs ; mais ils remarquent qu'à côté des personnes *normales* du droit international que sont les Etats, il y a une autre catégorie de personnes du droit international, dites *artificielles*, qui, tout en ne répondant pas à la définition de l'Etat, se trouvent cependant régies, dans une mesure plus ou moins large, par les règles du droit international (n° 154) et, pour les personnes de cette dernière espèce, la reconnaissance doit être attributive de personnalité internationale : les personnes artificielles ne puisant pas, comme les personnes normales, dans leur essence même leur valeur internationale, elles ne doivent d'exister qu'à la valeur que leur accordent artificiellement les Etats qui les reconnaissent.

Mais la théorie classique de la reconnaissance des Etats comporte une distinction, qu'a introduite la prudence des diplomates. On distingue une reconnaissance de droit, *de jure*, expresse, et une reconnaissance de fait, *de facto*, qui consiste à nouer des rapports avec le nouvel Etat sans se prononcer officiellement sur son existence juridique. C'est là, a-t-on remarqué (2), un artifice

---

(1) V. Gilbert Gidel, R. D. I. P., t. XVIII, pp. 604 et s.
(2) Rougier, R. D. I. P., 2e série, t. III, p. 232.

utile de l'art politique qui ne change rien au principe même de la reconnaissance.

Quand et par qui peut être octroyée la reconnaissance ? En quelle forme ? Quelle en est l'étendue ? Peut-elle être retirée ?

199[1]. — A. — *Quand et par qui peut avoir lieu la reconnaissance d'un Etat ?* — La reconnaissance d'un Etat ne peut avoir lieu que lorsqu'il existe véritablement un Etat. — Mais, avant qu'il y ait un Etat, les puissances étrangères ne peuvent-elles pas intervenir dans une certaine mesure vis-à-vis de ceux qui veulent se constituer en Etat ? La question se pose principalement quand la formation de l'Etat nouveau a sa cause dans un soulèvement ou une insurrection. En ce cas, il peut être question de certaines reconnaissances qui ne seront pas une reconnaissance d'Etat, mais qui cependant donneront naissance à certains droits et à certaines obligations. On doit, à cet égard, distinguer : 1° la reconnaissance comme insurgés (*Recognition of Insurgency*) ; 2° la reconnaissance comme belligérants ; 3° la reconnaissance comme nation.

199[2]. — 1° *Reconnaissance comme insurgés* (1). — Il y a lieu à reconnaissance comme insurgés, lorsqu'un soulèvement, ayant cessé d'être une simple émeute, a pris les proportions d'une véritable guerre sans avoir cependant le caractère légal d'une guerre civile, lorsque, constituant une insurrection organisée avec des chefs responsables et ayant un but politique, il est l'ébauche d'un mouvement séparatiste contre la forme de l'Etat ou d'une action révolutionnaire contre la forme du gouvernement, mettant sérieusement obstacle à l'exercice de la souveraineté et aux relations étrangères normales. — Faite par l'Etat contre lequel l'insurrection a lieu, la reconnaissance comme insurgés a pour conséquence l'introduction de certains droits et de certains devoirs dans la conduite des hostilités : les insurgés ne seront plus traités en traîtres ou en pirates, mais en prisonniers de guerre ; leurs actes cesseront d'engager nécessairement la responsabilité de la mère-patrie et deviendront pour eux-mêmes une source d'obligations. — Quels sont les effets de la reconnaissance quand celle-ci émane de tierces puissances ? Ces dernières doivent alors exécuter les lois de la neutralité et elles peuvent prétendre au respect par les insurgés des vies et des biens de leurs sujets ; les insurgés reconnus comme tels ne peuvent être regardés comme des pirates, mais ils ne sauraient exercer les droits de visite et de recherche, le droit

---

(1) V. Hall, *A treatise on international law*, 7e édit., 1917, p. 39. — Hershey, *The essentials of international public law*, n°s 113 et s. — Lawrence, *The principles of international law*, 4e édit., 1910, p. 354. — Moore, *Digest*, t. I, § 74. — Scott, *Cases on international law*, n° 743. — Stockton, *Outlines of international law*, pp. 77 et s.— Wilson, *Insurgency and international maritime law*, A. J., 1907, p. 46; *Lectures United States naval War College*, 1900. — Wilson et Tucker, *International law*, 5e édit., p. 63.

de capture de la contrebande de guerre, le droit de blocus. L'observation des conventions de Genève sur le sort des militaires blessés et malades s'impose-t-elle dans ce cas comme en cas de guerre internationale ? Quoique les termes de ces conventions semblent ne se rapporter qu'à l'état de guerre proprement dite, on peut admettre que ceux de leurs principes qui ont un caractère purement humain doivent s'appliquer en cas d'insurrection (1). Déjà Vattel écrivait au XVIII[e] siècle (*Le droit des gens*, liv. III, chap. XVIII, n° 294) que « les lois communes de la guerre, ces maximes d'humanité, doivent être observées de part et d'autre dans les guerres civiles ». Et une convention signée le 26 novembre 1820, à Trujillo, entre l'Espagne et la Colombie en pleine guerre civile, a appliqué à une lutte civile les règles de la guerre internationale relativement aux blessés et malades ainsi qu'aux prisonniers (2). Pendant la guerre de Sécession américaine, plus d'un an avant qu'eut lieu à Genève la conférence de 1863, les Etats du Nord et ceux du Sud avaient décidé de relâcher les médecins et aumôniers faits prisonniers de guerre. A la X[e] conférence internationale de la Croix-Rouge, tenue à Genève en mars-avril 1921, une résolution fut votée qui affirme le droit et le devoir de la Croix-Rouge de porter secours à toutes les victimes des guerres civiles ou des troubles sociaux ou révolutionnaires (3).

Le président des Etats-Unis, dans sa proclamation du 12 juin 1895 et dans ses messages des 2 décembre 1895, 7 décembre 1896 et 7 décembre 1897, a mentionné expressément qu'un état d'insurgés existait à Cuba. Lors des rébellions du Chili en 1891 et du Brésil en 1894, les insurgés, quoiqu'ils n'aient pas été reconnus comme belligérants, ont reçu une certaine liberté d'action de la part des Etats étrangers.

200. — 2° *Reconnaissance comme belligérants* (4). — **Si la lutte**

---

(1) R. D. I. P., t. III, p. 74. — A. J., 1911, p. 438.
(2) V. Basdevant, R. D. I. P., t. XXI, pp. 17 et 23.
(3) V. Ruzé, R. D. I. P., 2[e] série, t. III, pp. 541 et s.
(4) V. Bemis, *The recognition of rebell belligerency*, 1865. — Bluntschli, *Opinion impartiale sur la question de l'Alabama*, R. D. I., t. II, pp. 452 et s. — Féraud-Giraud, *De la reconnaissance de la qualité de belligérants dans les guerres civiles*, R. D. I. P., t. III, pp. 277 et s. — Gaudu, *Essai sur la légitimité des gouvernements dans les rapports avec les gouvernements de fait*, 1913. — De Olivart, *Del reconocimiento de beligerancia y sus efectos inmediatos*, 1895. — Podesta Costa, *El extranjero en la guerra civil*, 1913. — Rougier, *Les guerres civiles et le droit des gens*, 1902. — Sadoul, *De la guerre civile en droit des gens, Reconnaissance de belligérance*, 1905. — Sela, *La beligerancia en la guerra civil*, La Administracion, octobre 1895. — De la Serna, *La beligerancia*, Rev. jurid. de Ultramar, 1896. — Stefanesco, *La guerre civile et les rapports des belligérants*, 1903. — Wheeler, *Governments de facto*, A. J., 1912, p. 66. — Wiesse, *Le droit international appliqué aux guerres civiles*, édit. française, 1898. — V. encore R. D. I. P., t. I, pp. 53, 161 et 272; t. XI, pp. 225 et s. — Comp. sur une tentative de res-

persiste, si les éléments engagés et les forces paraissent s'égaliser, s'il est difficile de prévoir l'issue du conflit ou de la révolte, si on se trouve en présence d'une insurrection qui a pris les proportions d'une guerre civile au sens légal du mot, c'est-à-dire d'une guerre faite par des insurgés politiquement organisés sous un gouvernement responsable exerçant des pouvoirs souverains sur un territoire défini et ayant l'intention et la capacité de remplir les obligations de la neutralité, les Etats étrangers peuvent placer les deux parties sur le même pied en leur reconnaissant la qualité de *belligérants*. — L'effet de la reconnaissance de cette qualité est de conférer aux insurgés tous les droits et privilèges et de leur imposer tous les devoirs d'un Etat en ce qui concerne la conduite de la guerre. Cette qualité implique donc le droit de blocus, de croisière maritime, de prise de vaisseaux de l'adversaire, de visite, de jugement des prises, etc., mais elle entraîne aussi les devoirs correspondants envers les Etats, auteurs de la reconnaissance (V. *Neutralité*). — Lorsqu'un Etat reconnaît comme belligérants ceux-là mêmes qui se sont insurgés contre lui, il avoue simplement que la guerre existe en fait et que les règles de droit international relatives à cette situation doivent s'appliquer aux relations réciproques des deux adversaires. — La reconnaissance de belligérance ne doit pas être intempestive ; sinon elle serait nuisible à l'Etat déchiré par la guerre civile.

Alors qu'aux premiers jours du mouvement d'indépendance de ses colonies de l'Amérique, l'Espagne demandait aux Etats-Unis de ne considérer ces colonies que comme des sujets révoltés, le gouvernement de Washington déclara ne pas vouloir partager cette manière de voir, et en conséquence à la date du 16 janvier 1816 il considéra les pays révoltés de l'Amérique latine comme belligérants à l'égard de l'Espagne (1).

Les Grecs insurgés en 1821 contre les Turcs furent reconnus comme belligérants dès la première année de la guerre par certains Etats, notamment par la Grande-Bretagne (2). — La question de la reconnaissance de la qualité de belligérants a reçu une application importante surtout lors de la guerre dite de Sécession aux Etats-Unis : reconnaissance des Etats confédérés comme belligérants et proclamation de neutralité par la France et l'Angleterre (mai et juin 1861) ; réclamations d'Adams, ministre américain à

---

tauration monarchiste au Portugal en 1911, Perrinjaquet, R. D. I. P., t. XVIII, p. 666. — Comp. aussi Perrinjaquet, R. D. I. P., t. XIX, p. 344, à propos d'un traité du 18 juillet 1911 sur les révolutions internes et la neutralité entre la Bolivie, la Colombie, l'Equateur, le Pérou et le Vénézuela.

(1) Moore, *Digest*, t. I, p. 172. — Comp. Alvarez, *Le droit international américain*, pp. 129-131.

(2) V. Séfériadès, R. D. I. P., t. XXIII, p. 31, note 1.

Londres; réponse de Lord Russell invoquant l'urgence de l'affaire et les intérêts commerciaux de l'Angleterre. Les déclarations de neutralité faites par la France et la Grande-Bretagne ne furent du reste que les corollaires des actes du gouvernement américain, qui avait établi le blocus des ports du Sud en avril 1861. — Dans les différentes révoltes de Cuba contre l'Espagne, les Etats-Unis ont fréquemment manifesté l'intention de reconnaître aux insurgés la qualité de belligérants (1).

D'après la jurisprudence française, tant qu'un parti insurrectionnel n'a pas obtenu la reconnaissance de la qualité de belligérant, le gouvernement légal existe seul pour les autres Etats. En 1891, lors de la révolution intérieure du Chili, l'agent de la junte congressiste avait demandé la mise sous séquestre des navires dont la construction avait été commandée en France par le président légal Balmaceda, navires qui étaient sur le point de prendre la mer ; en référé, le président du tribunal de la Seine crut devoir ordonner le séquestre, le 31 mai 1891 ; mais son ordonnance fut, sur de remarquables conclusions de l'avocat général Sarrut, réformée par un arrêt de la cour de Paris du 9 juillet 1891 : cet arrêt déclara que, le gouvernement français n'ayant pas reconnu la qualité de belligérant au parti de la junte congressiste, les tribunaux ne pouvaient lui en attribuer les droits (Droit du 11 juillet 1891) (2).

200¹. — L'Institut de droit international a, dans sa session de Neuchatel, le 8 septembre 1900, adopté un Règlement, en neuf articles, sur les devoirs et droits des puissances étrangères, au cas de mouvement insurrectionnel, envers les gouvernements établis et reconnus qui sont aux prises avec l'insurrection (Annuaire de l'Institut, t. XVIII, p. 227).

200² .— 3° *Reconnaissance comme nation* (3). — A côté des deux types de reconnaissance comme insurgés et comme belligérants, — qui peuvent précéder la reconnaissance comme Etat, — une nouvelle

---

(1) V. sur ce point Desjardins, *L'insurrection cubaine et le droit des gens*, Revue de Paris, 15 juillet 1896, p. 347. — De Olivart, *Le differend entre l'Espagne et les Etats-Unis au sujet de la question cubaine*, R. D. I. P., t. IV, pp. 577 et s. ; t. VII, pp. 541 et s.

(2) V. à cet égard, J. I. P., t. XVIII, pp. 868 et s. — V. aussi ordonnance de référé du tribunal de la Seine du 29 décembre 1903, en ce qui concerne la République de Panama (n° 197), non encore reconnue par la France, J. I. P., t. XXXI, p. 400.

(3) V. de Lapradelle, *Communication sur la reconnaissance comme nation faite le 4 janvier 1919 à la Société française de droit international*.— Comp. Frangulis, *La République tchéco-slovaque devant la conférence de la Paix*, Le Monde nouveau diplomatique et économique, 27 mars, 3 et 10 avril 1919. — Rapport de M. Raiberti, député, sur le budget du ministère des Affaires étrangères pour 1919, déposé à la Chambre le 19 juin 1919. Annexe n° 6339, Journal officiel du 24 décembre 1919. Chambre, documents, p. 1873.

espèce de reconnaissance — la reconnaissance comme nation — a en ces dernières années pénétré dans le droit international. Elle a pris naissance au cours de la guerre mondiale de 1914-1919. Les circonstances qu'elle suppose offrent avec celles des deux autres reconnaissances une certaine analogie, mais aussi des différences. Elle implique, comme elles, l'existence d'un mouvement d'opinion contre un Etat déterminé ; seulement ce mouvement d'opinion, au lieu de se manifester par des actes d'hostilité contre l'Etat dans les limites mêmes de son territoire, s'affirme dans un pays étranger par l'entremise d'une organisation politique qui y réside : un peuple cherchant sa libération de l'Etat qui l'opprime exprime sa volonté d'exister comme un Etat, sans cependant constituer un organe, même rudimentaire, sur le territoire où le nouvel Etat doit s'élever ; la force en mouvement existe sur le territoire de tierces puissances, dans une guerre déclarée non pas par le futur Etat à l'Etat oppresseur, mais par des Etats étrangers à cet Etat oppresseur ou plutôt par l'Etat oppresseur à d'autres Etats étrangers. — Lors de la dernière insurrection cubaine contre l'Espagne, les insurgés cubains n'avaient pas d'abord réussi à installer sur un point quelconque de l'île de Cuba un gouvernement insurrectionnel, ils n'avaient pu qu'établir une junte insurrectionnelle à New-York, dans le territoire des Etats-Unis : ce fait était, au point de vue juridique, insuffisant pour permettre la reconnaissance des Cubains comme Etat, et même comme belligérants. — On jugea de même en 1916 et en 1917, lorsque des Polonais, des Tchéco-Slovaques, des Yougo-Slaves, venus en France, en Grande-Bretagne et en Italie pour se soustraire à l'oppression de l'Autriche-Hongrie, leur patrie légale, en guerre avec ces pays, et pour l'y combattre de toutes manières, demandèrent, par l'entremise des Comités nationaux qu'ils y avaient formés, leur reconnaissance comme Etats indépendants de l'Autriche-Hongrie. Il était cependant de l'intérêt des ennemis de l'Autriche-Hongrie de reconnaître les aspirations vers la liberté qui animaient ces sujets austro-hongrois, car ces aspirations pouvaient, dans le territoire de l'Autriche-Hongrie, provoquer des mouvements insurrectionnels parmi leurs compatriotes qui y étaient demeurés. A cette fin les gouvernements alliés firent aux Tchéco-Slovaques, aux Polonais, aux Yougo-Slaves résidant sur leur sol une situation particulière : les discriminant des Austro-Hongrois, on les autorisa, à la différence de ceux-ci, à commercer avec les nationaux ; on les fit bénéficier de certaines mesures, notamment en matière de loyers, édictées au profit des sujets alliés ; on entra en relations, d'abord officieusement, puis d'une façon officielle, avec leurs Comités nationaux ; enfin, en 1917 et en 1918, on permit la constitution, sur le territoire, d'une armée tchéco-slovaque et d'une armée polonaise qui, formées avec les déserteurs de l'armée austro-hongroise ap-

partenant à ces nationalités, pourraient combattre, sous leur propre drapeau, contre les Empires du Centre et posséderaient des conseils de guerre particuliers, rendant la justice « au nom du peuple tchéco-slovaque » et « au nom de la nation polonaise ». C'était conférer des droits particuliers, à raison même de leur nationalité spéciale, aux sujets opprimés de l'Autriche-Hongrie qui cherchaient à se séparer d'elle. Une formule symbolique, qui introduisait une règle nouvelle dans le droit international, vint bientôt consacrer ce résultat. Le 29 juin 1918, avait lieu, sous la présidence du président de la République française, la remise des drapeaux à l'armée tchéco-slovaque : les soldats tchéco-slovaques prêtèrent serment « à la nation », et à cette occasion, dans une lettre à M. Bénès, directeur du Comité tchéco-slovaque, le ministre français des Affaires étrangères, M. Pichon, après avoir proclamé les droits de la nation à l'indépendance, « reconnut les Tchéco-Slovaques comme nation ». Le 7 juillet, le ministre de Serbie à Paris, M. Vesnitch, et, le 11 août, le ministre anglais, M. Balfour, affirmèrent également la « reconnaissance des Tchéco-Slovaques comme nation ». L'Italie se prononça dans le même sens, mais en des termes un peu moins nets ; les Etats-Unis, allant plus loin, reconnurent le 2 septembre 1918 que l'état de belligérance existait entre les Tchéco-Slovaques et les Empires centraux et que le Conseil tchéco-slovaque était un gouvernement belligérant *de facto* avec lequel ils étaient prêts à entrer en relations ; le 9 du même mois, le Japon considéra à son tour l'armée tchéco-slovaque comme alliée et belligérante. Le 28 septembre 1918, intervenait entre le gouvernement de la République française et le Conseil national tchéco-slovaque un accord pour régler le statut de la nation tchéco-slovaque en France. — Une attitude analogue fut observée vis-à-vis des autres nationalités opprimées des Empires centraux, et notamment vis-à-vis des Polonais : la reconnaissance de la Pologne comme Etat indépendant et souverain, qui fut faite par la France le 23 février 1919, se présenta aussi sous la forme de la reconnaissance, d'abord, d'un Comité national comme organisation officielle, puis de l'armée polonaise comme autonome, alliée et co-belligérante, enfin du gouvernement de la Pologne (V. notes de M. Ribot, ministre des Affaires étrangères de France du 20 septembre 1917 ; du Foreign Office britannique du 15 octobre 1917 ; de M. Sonnino, ministre des Affaires étrangères d'Italie du 30 octobre 1917 ; de M. Lansing, secrétaire d'Etat des Etats-Unis du 1er décembre 1917 ; reconnaissance de l'armée polonaise comme armée autonome et belligérante par la France [20 mars, 3 juin, 22 juin, 18 septembre 1918], la Grande-Bretagne [11 octobre 1918], l'Italie [12 octobre 1918] et les Etats-Unis [1er novembre 1918]) (1).

(1) V. les textes dans le rapport précité de M. Raiberti.

200[3]. — La grande guerre de 1914-1919 a vu se réaliser officiellement la reconnaissance comme nation d'un autre peuple opprimé : nous voulons parler du peuple juif. — Etablis en Palestine au moins mille ans avant Jésus-Christ, les Juifs y demeurèrent souverains, après des péripéties diverses, jusqu'à ce que Rome y assurât sa domination : s'étant en l'an 70 de l'ère chrétienne soulevés dans Jérusalem contre cette domination, ils y furent assiégés et soumis à un affreux carnage par les armées de Titus. A la suite d'une nouvelle révolte, qui fut étouffée sous Adrien (135), les Juifs se dispersèrent dans les pays les plus divers, et ils n'eurent plus dès lors d'existence nationale. Dans certains des pays où ils cherchèrent asile, ils se fondirent dans la population autochtone ; mais, dans d'autres, ils demeurèrent en quelque sorte à l'état de colonies distinctes, ici seulement tolérés et assujettis à un régime spécial, ailleurs souvent persécutés. Il en alla de la sorte pendant tout le moyen-âge et jusque dans les temps modernes. Leur situation fut particulièrement malheureuse à l'Est de l'Europe, notamment en Russie où des massacres se produisent encore à la fin du XIX[e] siècle. La haine contre les Israélites qui se manifestait ainsi en plusieurs pays fit naître chez quelques-uns la pensée d'un rétablissement de la vie juive sur une base nationale. C'est l'idée que propagèrent vers le milieu du XIX[e] siècle deux écrivains israélites, Moses Hass et Lèon Pinsker. En 1895, un publiciste autrichien, d'origine juive, Théodore Herzl, estima à son tour, dans un livre intitulé *Der Judenstaat,* que la seule manière de résoudre le problème juif serait de fonder un « Etat juif ». Et, bientôt après, à la suite de la publication de ce livre, un mouvement se constitua en ce sens sous le nom de « Sionisme ». Le 31 août 1897, un premier congrès juif se tenait à Bâle, qui donnait comme but au Sionisme « la création, au pays des ancêtres, en Palestine, pour le peuple juif, d'un domicile garanti par le droit public », et établissait les bases de son organisation. D'autres congrès eurent lieu ensuite, se succédant chaque année, puis tous les deux ans ; des sociétés sionistes, formant des fédérations, furent instituées dans tous les pays, avec un Grand Comité d'action et un Petit Comité exécutif ; un Fonds national juif fut créé pour l'achat de terres en Palestine comme bien inaliénable du peuple juif. En même temps, Herzl, qui s'était mis à la tête du mouvement, s'adressa aux souverains et aux hommes d'Etat de l'Europe, cherchant à éveiller leur intérêt en faveur de la résurrection d'Israël sur la terre des ancêtres. Et ses efforts ne restèrent pas stériles. Il trouve des marques de sympathie auprès des personnages les plus élevés, en Allemagne (1898), en Angleterre (1902), en Italie, même en Turquie (1902) et en Russie (1903) ; le Pape Léon XIII se montre également favorable au mouvement sioniste. Enhardi par ses succès, il demande au gouvernement anglais une concession territoriale entre

la presqu'île de Sinaï et la Palestine (El Arish), et ce gouvernement la lui accorde ; mais, le pays manquant d'eau, le projet doit être abandonné. Sur l'initiative de l'Angleterre, celui-ci est aussitôt remplacé par un autre : en 1903, le cabinet de Londres propose à Herzl la colonisation de l'Ouganda, en Afrique orientale, sur une base autonome, avec administration et gouvernement local juif, ayant à la tête un gouverneur juif, sous le contrôle du gouvernement anglais. L'offre anglaise, toutefois, demeura sans suite, la majorité des Sionistes estimant qu'un domicile autonome juif ne saurait être créé en dehors de la Palestine. Ce n'en était pas moins la reconnaissance officielle de la nationalité juive par une grande puissance. Une accalmie se produit alors. Mais la grande guerre de 1914 apporte au mouvement sioniste une impulsion nouvelle. Chaque belligérant, afin de se concilier l'élément juif, parfois puissant chez ses adversaires, cherche à donner satisfaction à ce mouvement. Les circonstances de la guerre, en amenant la France et l'Angleterre à envoyer des troupes contre les Turcs en Syrie, en Palestine et en Mésopotamie, le favorisent. Le 20 avril et le 4 juin 1917, une déclaration importante est faite au nom de la France par un de ses ambassadeurs : « Le gouvernement français, annonce M. Cambon, verra d'un œil favorable l'institution en Palestine d'un foyer juif ». Et, le 2 novembre suivant, le gouvernement britannique, par la voix de M. Balfour, proclame publiquement l'intention d'introduire dans le traité de paix une clause concernant l'établissement d'un « Jewish homeland » (foyer juif) en Palestine. En février 1918, M. Pichon, ministre des Affaires étrangères de France, confirme cette promesse du gouvernement britannique, et des affirmations semblables sont faites, peu après, par le ministre italien Sonnino (9 mars 1918) et par le président des Etats-Unis Woodrow Wilson (septembre 1918), puis par la Grèce et par le Japon ; au mois de décembre 1917, la Serbie avait déjà exprimé ses sympathies « pour les justes aspirations des Juifs à une réédification de leur chère patrie en Palestine ». Ce fut également la politique que suivirent après la déclaration du gouvernement anglais, mais avec quelques réserves, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et la Turquie. — Toutes ces déclarations concordantes constituaient sans conteste la reconnaissance comme nation du peuple juif. Elles reçurent leur confirmation formelle de la part des principales puissances alliées à la conférence de San-Remo que le Conseil suprême qui les représentait tint au mois d'avril 1920, pour établir les conditions du traité de paix à conclure avec la Turquie. A la date du 24 de ce mois, ce Conseil a pris en effet la décision d'insérer dans le dit traité la déclaration émise le 2 novembre 1917 par M. Balfour que la Palestine deviendra le foyer national des Juifs, et d'attribuer à la Grande-Bretagne le mandat pour la Palestine avec obligation de préparer un statut

contenant des clauses concernant l'établissement de ce foyer. C'est la formule qu'on retrouve finalement dans l'article 95 du traité arrêté par la Conférence de la Paix et qui fut signé à Sèvres le 10 août 1920 avec la Turquie : « Les Hautes Parties contractantes, dit cet article, sont d'accord pour confier, par application des dispositions de l'article 22, l'administration de la Palestine, dans les frontières qui seront déterminées par les principales puissances alliées, à un mandataire qui sera choisi par les dites puissances. Le mandataire sera responsable de la mise à exécution de la déclaration originairement faite le 2 novembre 1917 par le gouvernement britannique et adoptée par les autres puissances alliées, en faveur de l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif ». — Mais l'article 95 prend soin d'ajouter encore que « rien ne sera fait qui pourrait porter préjudice aux droits civils et religieux des communautés non juives en Palestine, non plus qu'aux droits et au statut politique profitant aux Juifs dans tout autre pays ». — C'était, de la façon la plus nette, reconnaître, en même temps que l'existence d'une nation juive, le droit des Israélites à la protection internationale dans tous les Etats où ils résident ou dont ils sont devenus les nationaux. — Le mandat sur la Palestine, que le Conseil suprême avait à San-Remo réservé à la Grande-Bretagne, lui a été définitivement attribué par les puissances (1).

201. — Si, lorsque un nouvel Etat se forme, par la séparation violente d'une colonie se détachant de la mère-patrie, par la révolte d'une province ou celle d'un Etat vassal contre son suzerain ou par la dislocation résultant d'une guerre civile, il est possible, pendant la lutte, de reconnaître aux insurgés la *qualité de belligérants*, la reconnaissance de la colonie, de la province ou du vassal *comme constituant un nouvel Etat* ne peut pas, au contraire, être faite régulièrement tant que le conflit engagé n'a pas pris fin. Opérer, avant ce moment, la *reconnaissance d'Etat* peut être considéré comme une participation à la lutte. — Ainsi, la reconnaissance des Etats-Unis par la France en 1778 fut considérée comme *casus belli* par l'Angleterre. — En 1849, les Etats-Unis refusèrent de reconnaître l'indépendance de la Hongrie, et les événements leur donnèrent raison. — Lord Palmerston indiqua

---

(1) V. Bernfeld, *Le Sionisme*, 1920. — E. L., *Le Sionisme au point de vue international*, J. I. P., t. XXXVIII, p. 397. — Fischer, *La position actuelle du Sionisme*, Bulletin de l'Institut intermédiaire international, t. I, 1919, p. 232. — Théodore Reinach, *Histoire des Israélites*. — Spire, *Le peuple juif*, Paix des Peuples, 25 février 1919, p. 113 et *Les juifs et la guerre*, 1917. — V. la Revue : Le peuple juif, notamment n°s des 16, 23 et 30 avril 1920. — V. aussi J. I. P., t. XL, p. 761 ; XLI, p. 854 ; XLV, pp. 337 et 353, XLVII, p. 547.

les règles suivies par l'Angleterre, à propos de la reconnaissance du Texas comme Etat indépendant en 1839 (1).

202. — Mais, la mère-patrie ou le suzerain sont-ils impuissants à dominer la révolte, à faire rentrer la colonie ou le vassal sous leur autorité, la colonie ou le vassal, ayant maintenu pendant un long temps leur séparation, offrent-ils un gouvernement sérieusement organisé, les autres Etats peuvent reconnaître leur indépendance, leur autonomie et conclure avec eux des conventions diplomatiques. Ils pourront ainsi déplaire à l'Etat suzerain ou à l'Etat qui avait fondé la colonie ; mais ils ne violeront pas par cette conduite le droit international. — *Ex.* : proclamation d'indépendance des Etats-Unis en 1776 : la France conclut avec eux un traité d'alliance, le 6 février 1778. — La convention de Londres de 1827 reconnaît l'indépendance de la Grèce, alors que la Porte Ottomane continue à considérer les Grecs comme des sujets du sultan. — La Belgique est reconnue comme Etat distinct par la Hollande seulement le 19 avril 1839. — Les colonies hispano-américaines se révoltent en 1810. Une première proposition de reconnaissance est faite au Congrès des Etats-Unis en 1818 ; elle est reprise en 1821 et la reconnaissance est accordée par le Congrès en janvier 1822.

Sur la question de savoir à quel moment une autonomie réelle est acquise par la colonie, le vassal ou la province révoltée, il serait puéril d'essayer de poser des règles précises. Les auteurs qui l'ont tenté n'ont fait qu'accumuler les contradictions. La matière est rebelle à toute réglementation. Elle se réfère plus à la politique qu'au droit (2).

203. — Dans l'organisation internationale, il n'existe pas à proprement parler d'autorité centrale, supérieure à tous les Etats, d'où puisse émaner pour le nouvel Etat une reconnaissance générale, absolue, s'imposant à tous (comp. toutefois n^os^ 213^2^ et s.). La reconnaissance ne peut donc être que particulière et qu'individuelle, ne conférant au nouvel organisme les droits internationaux qu'à l'égard de ceux des Etats qui l'ont reconnu. Vis-à-vis des autres, il reste dans sa condition première, pure existence de fait sans attributs juridiques.

La reconnaissance du nouvel Etat est un acte essentiellement libre pour les autres Etats. A chacun d'eux, il appartient de dire si telle association humaine déterminée remplit ou ne remplit pas les conditions nécessaires à la reconnaissance internationale. Et

---

(1) Lawrence-Wheaton, *Commentaire, etc.*, t. I, ch. II, § 9, pp. 197 et s., pp. 200 et s.

(2) V. dans Lawrence-Wheaton, *Commentaire, etc.*, t. I, pp. 204 et s., le discours de sir Cornwal Lewis (18 octobre 1862), la dépêche du comte Russell (2 août 1862), le discours du même (23 mars 1863), à propos de la demande de reconnaissance des Etats confédérés, lors de la guerre de Sécession aux Etats-Unis.

ces conditions mêmes, chaque Etat a le droit de les fixer librement. Il peut ainsi subordonner la reconnaissance à ses passions, à ses préjugés ou à ses intérêts, sous le risque de recevoir d'autrui un semblable traitement.

Cette liberté individuelle a pour habituel résultat que la reconnaissance d'un nouvel Etat n'a pas lieu par toutes les puissances au même moment. — Elle ne se produit que successivement, selon la confiance qu'inspire le nouvel Etat, ou plus souvent selon les exigences des intérêts politiques ou économiques des Etats préexistants. Une reconnaissance prompte peut être une marque de sympathie ou un calcul politique, une imprudence ou un acte de haute habileté. — Ainsi l'Angleterre différa longtemps de reconnaître les Etats-Unis de l'Amérique du Nord (1776-1782) et l'Espagne plus longtemps encore les nouveaux Etats de l'Amérique du Sud formés par ses colonies révoltées (en 1810) : Chili en 1844 ; Vénézuéla en 1846 ; Nicaragua en 1850. — L'Angleterre reconnut le nouveau royaume d'Italie avant la France, la Prusse et l'Autriche.

204. — Bluntschli et quelques auteurs parlent de l'*obligation* de reconnaître un Etat. Du fait que la reconnaissance est déclarative et non pas attributive de personnalité internationale, certains ont voulu déduire la conséquence qu'elle ne peut être arbitrairement refusée, sans que l'Etat qui refuse la reconnaissance manque par là aux règles du droit international (1). — Dans la réalité des choses, il n'y a pas d'obligation de ce genre. Les Etats sont libres de reconnaître ou de ne pas reconnaître un Etat récemment formé, de se déterminer selon les convenances de leur politique. Quand une entité d'ordre politique réunit et présente tous les caractères constitutifs d'un Etat, elle a l'aptitude nécessaire ; mais cette aptitude n'engendre pas une obligation à la charge des autres Etats. Ceux-ci peuvent refuser la reconnaissance à leurs risques et périls. C'est ce que déclare notamment Rivier (2).

Il est, toutefois, des cas où, par exception, la reconnaissance d'un Etat peut être imposée. Il en sera spécialement ainsi lorsque le nouvel Etat est institué à la suite d'une guerre entre l'Etat dont il cherchait à se séparer et des tierces puissances. Celles-ci, si elles sont victorieuses, peuvent, dans le traité stipulant la paix et comme condition de celle-ci, imposer à leur adversaire vaincu la reconnaissance comme Etat de la partie de son territoire qui aspirait à l'indépendance. Et, si cet adversaire a des alliés, ceux-ci peuvent être également obligés par le traité de donner leur reconnaissance. C'est ce qui s'est produit à la suite de la guerre mondiale de 1914-1919 pour les Empires centraux en vertu des traités de paix.

---

(1) Comp. Gilbert Gidel, *op.* et *loc. cit.*
(2) *Op. cit.*, t. I, p. 57.

Ainsi, le traité de paix de Versailles du 28 juin 1919 avec l'Allemagne a stipulé notamment que l'Allemagne reconnaît l'indépendance de la Pologne formée avec une partie de son territoire (art. 87) et celle de l'Etat tchéco-slovaque constitué aux dépens de l'Autriche-Hongrie (art. 81).

205. — On ne doit pas confondre la *reconnaissance d'un nouvel Etat* avec *celle d'un nouveau gouvernement*. Les modifications constitutionnelles intérieures ne touchent pas à l'identité de l'Etat, qui conserve sa personnalité et son autonomie. — La France a toujours été elle-même, malgré 1815, 1830, 1848, 1852 et 1870. — La principauté de Monténégro est devenue un royaume le 29 août 1910 ; le royaume de Portugal s'est transformé en république le 5 octobre de la même année : celle-ci a été reconnue en 1911 par la plupart des Etats (R. D. I. P., t. XIX, p. 719 ; A. J., 1911, p. 178) — L'Empire chinois est devenu une République en 1912 ; plusieurs Etats l'ont aussitôt reconnue. — Au Pérou, le 3 février 1914, le président fut déposé et exilé et une assemblée composée des représentants des divers partis politiques prit la charge des affaires en attendant l'élection de son successeur ; les Etats-Unis, le 12 février, et la République de Panama, le 18, reconnurent le gouvernement provisoire ; le nouveau gouvernement péruvien, sous la présidence de M. Benavides, fut reconnu le 28 mai 1914 par l'Argentine, le Brésil, le Chili, les Etats-Unis. — Le 19 octobre 1915, les Etats-Unis ont reconnu le gouvernement de fait du général Carranza au Mexique (1). — Un gouvernement de la Défense nationale fut établi en Grèce, à Salonique, par M. Venizelos en septembre 1916 ; les puissances alliées (France, Grande-Bretagne, etc.) le reconnurent le 14 octobre suivant. — Le 15 mars 1917, le tsar de Russie Nicolas II abdiqua en faveur de son frère le grand duc Michel. Mais celui-ci n'accepta pas le trône de Russie, et un gouvernement provisoire se constitua sous la présidence du prince Lvoff : ce nouveau gouvernement fut reconnu par les Etats-Unis comme gouvernement de fait dès le 21 mars. La République fut proclamée en Russie, le 12 septembre 1917, et le 7 novembre suivant le parti bolcheviste, avec Lénine, s'empara du pouvoir : le gouvernement bolcheviste n'a pas obtenu la reconnaissance des puissances ; il faut observer toutefois que les Empires centraux ont conclu avec lui en 1918 les traités de paix de Brest-Litovsk et qu'à une époque récente quelques Etats, comme la Grande-Bretagne, l'Italie et les pays scandinaves, dans l'espoir de développer leur commerce, ont noué avec lui certains rapports. — Un certain nombre de puissances ont successivement reconnu, comme gouvernements *de fait*, les gouvernements que se donnèrent certaines parties de l'an-

---

(1) Finch, *The recognition of the de facto government en Mexico*, A. J., 1916, p. 357. — Monier, *Le Mexique d'hier et d'aujourd'hui*, 1913.

cienne Russie qui, après la révolution maximaliste, se proclamèrent indépendantes (*Ex.* : Géorgie, Lettonie, Lithuanie, etc.) — Au mois de novembre 1918, après la défaite de ses armées, l'empereur d'Allemagne Guillaume II abdiqua et à l'Empire allemand fut substituée une République allemande : c'est avec le gouvernement de cette République que fut signée le 28 juin 1919 la paix de Versailles. — Les changements intérieurs accomplis dans un Etat ne lui font pas perdre ses droits internationaux et ne lui en procurent pas de nouveaux. — La reconnaissance du nouveau gouvernement installé dans un Etat constitue un bon procédé.

205'. — Un Etat, tout en restant le même, peut voir, à sa tête, non seulement se succéder mais aussi coexister en même temps deux chefs, deux gouvernements différents. Le premier cas, le cas de succession, est le cas normal, quoiqu'il puisse se produire parfois aussi dans des conditions exceptionnelles : il a lieu régulièrement lorsque, le chef de l'Etat venant à mourir ou la dynastie à laquelle il appartient venant à s'éteindre, le représentant désigné de la dynastie régnante ou celui d'une dynastie nouvelle prend possession du pouvoir sans obstacle, conformément aux règles prescrites par la tradition, la constitution ou les lois ; il se produit au contraire d'une façon exceptionnelle quand la succession du gouvernement s'opère à la suite d'un coup d'Etat ou d'un bouleversement dû à une guerre où à une révolution. C'est toujours en présence de cette dernière hypothèse que l'on se trouve dans le second cas : celui d'une *co-existence* dans un même Etat de deux gouvernements. Et ce que nous disons d'un changement du chef d'Etat s'applique également en cas d'avénement d'un nouveau régime, par exemple en cas de substitution d'une république à une monarchie ou d'une monarchie à une république : ce changement peut être pacifique et régulier ou violent. Le gouvernement issu d'un coup d'Etat, d'une occupation militaire ou d'une révolution qui, sans que la volonté nationale ait été légalement consultée, en remplace un autre ou qui prétend remplacer celui-ci, gouvernant, en attendant, une partie plus ou moins considérable du pays, est ce qu'on appelle spécialement un *gouvernement de fait* ; c'est en effet le gouvernement qui, *en fait,* a pris possession de l'autorité suprême : si le gouvernement de fait remplace l'ancien gouvernement légal entièrement effondré, on dit qu'il est *général,* car il commande sur tout le pays; on le désigne au contraire du nom de *local* lorsqu'il coexiste avec le gouvernement antérieur, les deux organismes se disputant le pouvoir et dominant chacun dans une portion différente de l'Etat (1). — Un gouvernement

(1) Sur la reconnaissance de gouvernement et la théorie des « gouvernements de fait », V. spécialement Borchard, *The diplomatic protection of citizens abroad or the law of international claims,* 1915, pp. 205-212. —

nouveau ne peut, évidemment entrer en relations suivies avec les Etats étrangers que si ceux-ci le reconnaissent comme le représentant de l'Etat dont il gère les affaires. Une pareille reconnaissance, d'ailleurs, est nécessaire, puisque les besoins pratiques ne permettent guère d'interruptions dans les rapports internationaux. Mais dans quelles conditions cette reconnaissance peut-elle intervenir ? Comment peut-elle se faire ?

205[2]. — Un premier principe doit être posé. Tout Etat étant libre de se donner le gouvernement qu'il veut, les Etats, pour entrer en relations avec un autre Etat, n'ont à se préoccuper ni de la forme ni de l'origine du pouvoir qui exerce l'autorité chez celui-ci : s'ils pouvaient examiner la question de légalité constitutionnelle de ce pouvoir, ils commettraient un acte injustifiable d'intervention. Des puissances ne sauraient, comme l'ont fait la France et la Prusse en 1862, à l'égard du gouvernement établi dans le nouveau royaume d'Italie, reconnaître un gouvernement de fait tout en ajoutant qu'elles désapprouvent son origine révolutionnaire. La seule chose dont les Etats doivent tenir compte lorsqu'il s'agit de reconnaître le gouvernement d'un Etat étranger est si ce gouvernement est en fait obéi par le pays qu'il entend régenter, s'il a une puissance et offre des garanties assez grandes pour l'accomplissement des obligations internationales. Pour que ces faits existent, suffira-t-il, toutefois, qu'ils soient affirmés par le gouvernement qui sollicite sa reconnaissance ? L'établissement d'un gouvernement à la tête de l'Etat ne doit-il pas, à lui seul, impliquer leur existence ? On ne saurait l'admettre. A raison de leur indépendance, les Etats étrangers doivent se déterminer par eux-mêmes : ils ont ici un pouvoir de contrôle ; c'est à eux qu'il appartient d'examiner si les circonstances sont réellement telles qu'ils aient à octroyer leur reconnaissance. Mais, dès qu'ils se seront convaincus de la valeur du gouvernement de fait, ils ne peuvent plus décider arbitrairement s'il leur convient ou non de le reconnaître. On admet généralement qu'à la différence de la reconnaissance d'Etat (n° 208), une re-

---

Goebel, *The recognition policy of the United States*, 1915, pp. 65 et s. — Hershey, *Notes on the recognition of de facto governments by european States*, A. J., 1920, p. 499 et *Recognition of new governments*, A. J., 1921, p. 59. — Larnaude, *Les gouvernements de fait*, R. D. I. P., 2e série, t. III, pp. 457 et s. — Mac Gregor, *El reconocimiento de los nuevos gobiernos segun el senador Fall*, Revista mexicana de derecho internacional, t. III, 1921, p. 188. — Moore, *A digest of international law*, t. I, §§ 20, 43 et s., 72 et s. — Le Normand, *La reconnaissance internationale et ses diverses applications*, 1899. — Podesta Costa, *Règles à suivre pour la reconnaissance d'un gouvernement de facto par des Etats étrangers*, R. D. I. P., 2e série, t. IV. — Rougier, *Les guerres civiles et le droit des gens*, 1903, pp. 481 et s. — Scelle, R. D. I. P., t. XXI, pp. 117 et s. — Wiesse, *Le droit international appliqué aux guerres civiles*, 1898, pp. 235 et s.

connaissance de gouvernement ne peut pas être subordonnée à des conditions déterminées (1). Le sénateur Fall, au Sénat des Etats-Unis, dans une discussion relative aux affaires du Mexique, a toutefois soutenu que la reconnaissance d'un nouveau gouvernement pouvait être conditionnelle (2). — La manière de voir que nous avons indiquée est celle qu'a presque toujours suivie la pratique européenne et qu'ont pendant longtemps observée aussi les Etats de l'Amérique, notamment les Etats-Unis de l'Amérique du Nord. C'est ainsi que les puissances ont agi en Angleterre vis-à-vis de Cromwell, de Charles II, de Guillaume III, et en France à l'égard du Directoire, de Napoléon Ier, de Louis XVIII, de Louis-Philippe, de la République de 1848, de Napoléon III, de la Défense Nationale. « Nous reconnaissons à toutes les nations, a dit en 1848 le secrétaire d'Etat américain Buchanan, à propos de la reconnaissance de la République française, le droit de créer et de réformer leurs institutions politiques selon leur propre volonté. Il nous suffit de savoir qu'il existe un gouvernement capable de se maintenir, et alors la reconnaissance de notre part est inévitable ». Mais c'est une autre solution qu'ont admise récemment l'Amérique du Sud et l'Amérique du Nord. Dans une déclaration du 15 mars 1907, un ancien ministre des Affaires étrangères de l'Equateur, le Dr Tobar, a posé en thèse que les Républiques de l'Amérique du Sud devaient s'engager à ne pas reconnaître les gouvernements de fait issus des révolutions contre les constitutions (3). Et, en 1913, au lendemain de son élection, le président des Etats-Unis Wilson a déclaré que son administration demeurerait surtout « l'amie de ceux qui sauront se maintenir dans les limites des lois constitutionnelles » (4). Nouvelle doctrine dont l'application fut faite, d'ailleurs, immédiatement : en 1907, par le Costa-Rica, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Salvador dans un traité signé le 20 décembre et, en 1913, par les Etats-Unis lors des troubles dont le Mexique fut alors le théâtre. — Tout ce qui précède se rapporte uniquement au cas des gouvernements de fait *généraux*. Lorsqu'il s'agit de gouvernements de fait locaux, c'est-à-dire de gouvernements de fait dont l'existence est toujours l'objet d'une lutte dans leur propre pays, il semble difficile d'admettre qu'on puisse alors parler en droit, à leur égard, d'une reconnaissance des Etats étrangers : pour ces Etats, tant que dans un pays le

---

(1) V. Mac Grégor, *op.* et *loc. cit.* — Rougier, *op. cit.*, n° 130, p. 499.
(2) V. Mac Grégor, *op.* et *loc. cit.*
(3) R. D. I. P., t. XXI, p. 482.
(4) V. Larnaude, *op.* et *loc. cit.*, p. 498. — De la Rosa, R. D. I. P., t. XXI, p. 465. — Comp. Dupuis, *Les rapports des grandes puissances avec les autres Etats*, 1921, p. 355.

gouvernement local ne s'est pas substitué en fait au gouvernement légal, ce dernier seul existe et doit être envisagé comme représentant la volonté de la nation. Pendant la guerre de Sécession, aucun Etat d'Europe ne considéra le gouvernement de Washington comme dépossédé de son autorité, quelque régularité d'organisation qu'ait possédée le gouvernement de la Confédération sudiste, et au Chili, en 1891, les puissances européennes tinrent pour légitime le gouvernement de Balmaceda jusqu'au jour de son effondrement définitif (comp. Paris, 9 juillet 1891 et Haute-Cour de justice de Londres, septembre 1891, J. I. P., 1891, pp. 868, 893, 895, 899). Il se peut, cependant, qu'en fait un Etat, comptant sur le triomphe définitif du gouvernement révolutionnaire, le reconnaissse avant que le gouvernement de droit n'ait complètement disparu. Ce ne sera pas là, de sa part, une conduite régulière; et, en agissant de la sorte, il aura quitté le terrain du droit pour se livrer à un acte de politique internationale : la reconnaissance prématurée d'un gouvernement local qui n'a pas réussi à s'emparer entièrement du pouvoir constitue une injure grave envers le gouvernement légal. C'est ce que firent en 1898 les Etats-Unis et le Pérou, en reconnaissant le gouvernement révolutionnaire de Cuba. Tout ce que peut faire en pareil cas un Etat qui veut rester dans la légalité, c'est de reconnaître les révoltés simplement *comme belligérants*. — Est-ce à dire qu'un Etat, avant de reconnaître un gouvernement de fait général ou de pouvoir reconnaître un gouvernement de fait local, doive s'abstenir absolument de tous rapports avec l'un ou l'autre ? Une pareille obligation ne serait pas sans inconvénients pratiques, car les gouvernements sont bien obligés de trouver à qui parler partout où des questions s'élèvent, intéressant leurs nationaux ou naissant du trafic international. En attendant la reconnaissance, les puissances étrangères pourront, en la forme extra-officielle ou officieuse, conférer et faire des tractations avec les autorités de fait, même locales, sur les questions internationales urgentes ou de peu d'importance qui les concernent ou intéressent leurs ressortissants pour autant qu'elles ont trait au territoire occupé par ces autorités. De semblables rapports constituent ce qu'on appelle une reconnaissance *de facto*, par opposition à la reconnaissance proprement dite qui est dénommée reconnaissance *de jure*. C'est ainsi que, sans reconnaître comme tel le gouvernement russe des Soviets, certains Etats de l'Europe, spécialement la Grande-Bretagne, l'Italie et les Etats scandinaves, ont, plusieurs années après sa prise de pouvoir, en 1920 et en 1921, dans l'intérêt de leurs nationaux, essayé d'établir avec lui des relations commerciales. La manière d'agir de ces Etats est-elle toutefois, ici, à l'abri de toute critique ? Pour qu'il y ait un gouvernement de fait, il faut

au moins qu'il y ait un « gouvernement » ; or, peut-on qualifier de ce nom un pouvoir qui ne vit que par le terrorisme et n'aspire qu'à détruire les fondements même de la société ? En cas d'anarchie persistante, la prudence impose aux gouvernements l'abstention des tractations et des liens juridiques : c'est l'attitude qu'a suivie la France à l'égard du gouvernement des Soviets. C'est aussi, en s'inspirant de cette idée, que le 6 janvier 1922, réunies à Cannes, les puissances alliées, ayant décidé la tenue à Gênes d'une conférence de *toutes* les puissances européennes pour la reconstruction économique de l'Europe, déclarèrent que, si le gouvernement russe (des Soviets) réclamait sa reconnaissance officielle, elles ne pourraient accorder cette reconnaissance que si ce gouvernement acceptait certaines stipulations qu'elles précisaient et qui constituent les caractères mêmes d'un gouvernement civilisé, à savoir la protection de la propriété individuelle, la reconnaissance des dettes, un régime légal assurant l'exécution des contrats, l'assainissement de la monnaie, la suppression de toute propagande subversive, l'engagement de s'abstenir de toute agression vis-à-vis de ses voisins (1). — A côté des nouveaux gouvernements issus d'un coup de force, et qui sont les gouvernements de fait, il en est d'autres, on l'a vu, qui entrent en fonctions conformément aux principes prévus par le droit traditionnel ou constitutionnel du pays. Pour ceux-ci, la question de leur reconnaissance ne peut offrir de difficultés : ils sont immédiatement reconnus par les autorités étrangères auxquelles la notification a été faite ou par les agents diplomatiques de ces autorités accrédités auprès de l'ancien gouvernement. — Il n'est pas de forme sacramentelle en ce qui concerne la reconnaissance de gouvernement. Celle-ci peut résulter, par exemple, d'une déclaration écrite du ministre des Affaires étrangères du gouvernement au ministre du gouvernement reconnu, de l'envoi d'une mission diplomatique permanente ou d'une mission extraordinaire auprès de ce gouvernement, du renouvellement des pouvoirs des représentants diplomatiques près de l'ancien gouvernement (2).

---

(1) V. le texte de la résolution du Conseil suprême, arrêtée à Cannes, le 6 janvier 1922, pour la reconstruction économique de l'Europe, *infrà*, n° 256, note. Comp. Temps des 8 et 18 janvier 1922, p. 1. — L'invitation conviant le gouvernement des Soviets à assister à la Conférence de Gênes contient un alinéa spécial qui rappelle les caractères nécessaires à sa reconnaissance et les proclame « indispensables » : « Le Conseil supérieur, dit en effet cet alinéa, a conscience que le gouvernement des Soviets reconnaît l'importance attachée par les alliés aux assurances et aux garanties qu'ils ont posées comme indispensables. » — Comp. dans le Temps du 30 janvier 1922, p. 1, la motion du Conseil consultatif et du Comité exécutif de l'Association des créanciers britanniques de la Russie en ce qui concerne les règles relatives à la reconnaissance du gouvernement russe des Soviets.

(2) V. Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, t. I, p. 166.

206. — B. — *Formes de la reconnaissance d'un Etat.* — La reconnaissance d'un nouvel Etat n'est soumise à aucune forme externe, ni obligatoire, ni absolue. — Elle peut être expresse ou tacite.

Expresse, elle est formulée dans le traité qui constitue le nouvel Etat, — dans une déclaration spéciale, — énoncée dans un acte diplomatique quelconque.

Tacite et implicite, elle résulte du fait d'entamer des négociations avec le nouvel Etat, de lui envoyer ou de recevoir de lui des agents diplomatiques, etc.

La première est souvent dénommée reconnaissance de droit, *de jure*, et la seconde reconnaissance de fait, *de facto*.

La remise en commun par plusieurs puissances d'une note, conçue en termes identiques, est un expédient assez fréquemment employé pour donner à la reconnaissance un caractère général.

207. — La formation d'Etats nouveaux est parfois consacrée ou reconnue dans des congrès tenus entre les principales puissances. *Ex.* : royaume de Grèce dans la conférence et par le traité de Constantinople du 23 juillet 1832, entre l'Angleterre, la France, la Russie et la Turquie (1). — Indépendance souveraine du Monténégro, de la Roumanie, de la Serbie reconnue par les Etats représentés au Congrès de Berlin : acte final du 13 juillet 1878 (art. 26, 34, 43.). — Indépendance de l'Etat africain du Congo, sous pavillon bleu avec étoile d'or, reconnue par son admission à la discussion et au vote de l'acte général de la conférence de Berlin, 26 février 1885 (V. n^{os} 166, 197[1]).

Les Etats, restés étrangers à un Congrès, ne sont pas liés par ses décisions. Ils restent libres de ne pas reconnaître les nouveaux Etats. — Bluntschli (*op. cit.*, art. 36 *bis*) leur dénie cette faculté ; mais cet auteur sacrifie aisément l'indépendance et les droits des petits Etats. — *En fait*, il est vrai, l'exemple des grandes puissances exerce son influence sur la détermination des Etats secondaires ; leur refus d'accepter une situation consacrée par les grands Etats n'aurait qu'une valeur illusoire : mais, *en droit*, ils ne sont pas liés.

208. — Les Etats, réunis en congrès ou séparément, peuvent subordonner l'admission de nouveaux Etats dans la communauté internationale à l'accomplissement de certaines conditions jugées opportunes. — Les articles 28 et suivants, 43 et suivants du traité de Berlin du 13 juillet 1878 ont fait de l'*égalité* de droits de tous les habitants, sans distinction de culte et de confession religieuse, une condition fondamentale de l'admission du Monténégro, de la Serbie et de la Roumanie au nombre des Etats indépendants de

---

(1) V. Saripolos, *La question gréco-turque : ses commencements, ses progrès et son état actuel*, R. D. I., t. XI, pp. 119 et s.

l'Europe (1). — Les traités de paix de 1919-1920 ont exigé le respect des droits des minorités par les Etats nouvellement créés. — Par les articles 1 et 2 de l'accord de Berlin du 5 mai 1920, l'Allemagne a déclaré ne reconnaître la Lettonie que sous condition que celle-ci serait reconnue *de jure* par l'une des grandes puissances alliées signataires du traité de Versailles.

209. — C. — *Etendue et effets de la reconnaissance.* — En délimitant le domaine actuel du droit international public, nous avons constaté avec Lorimer, le savant professeur d'Edimbourg, que, dans sa condition actuelle, l'humanité forme trois sphères : l'humanité civilisée, l'humanité barbare et l'humanité sauvage. « Ces sphères ont droit, de la part des nations civilisées, à un triple degré de reconnaissance : *a*) la reconnaissance politique plénière, *b*) la reconnaissance politique partielle, *c*) la reconnaissance naturelle ou purement humaine. Au point de vue de l'intensité, ajoute Lorimer, la première de ces formes de reconnaissance embrasse les deux dernières ; au point de vue de l'étendue, la troisième comprend les deux autres » (2).

210. — Une association d'hommes ne peut avoir, en qualité d'Etat, un titre à la reconnaissance politique plénière que par le concours de deux présomptions : 1° présomption que cette association d'hommes, cette entité politique a la conscience et la volonté d'user envers les autres corps politiques de réciprocité, de remplir envers eux les devoirs complets d'un Etat reconnu ; — 2° présomption que cette association d'hommes a la force, la puissance de réaliser et d'exécuter pareille volonté.

Cette double présomption est indispensable, mais elle est suffisante, pour qu'un Etat soit considéré comme apte à remplir les devoirs inhérents à l'existence internationale. — Cette double présomption ne dépend, ni de l'étendue territoriale, ni de la forme du gouvernement, ni de la puissance des Etats (3).

Dans l'ordre des faits, la reconnaissance politique *plénière* est demeurée pendant longtemps limitée aux nations qui ont adopté le christianisme. — Pourquoi ? parce que, seules, elles possèdent un système commun de morale, qui assure entre elles la réciprocité des droits et des devoirs (4). — De nos jours, les Etats civilisés se sont mis d'accord au sujet de la conception de leurs droits et de leurs devoirs. L'accord est la règle ; le désaccord, l'exception. La reconnaissance politique *plénière* s'étend aujourd'hui à

---

(1) Louis Renault, dans son *Introduction*, p. 24, critique ces dispositions du traité de Berlin. Il y voit une extension exagérée du domaine du droit international.

(2) Lorimer, *Principes de droit international*, liv. II, ch. 2, p. 69 (résumé et traduit par Ernest Nys).

(3) Lorimer, *op. cit.*, liv. II, ch. 6, 8, 9, 10, 14; 15.

(4) Lorimer, *op. cit.*, liv. II, ch. 7 et 17.

presque tous les Etats d'Europe, aux Etats d'Amérique autrefois colonisés par les Européens, à quelques Etats d'Asie comme le Japon.

211. — La reconnaissance politique *partielle* est celle que certains Etats octroient à d'autres Etats qu'ils considèrent comme inférieurs en qualité ou différents en civilisation. — Des notions divergentes de moralité et d'ordre public prévalent dans les uns et dans les autres Etats. Par suite, la réciprocité des droits et des devoirs ne saurait être complète.

Ainsi, en règle générale, les Etats mahométans et ceux de l'Extrême-Orient ne peuvent obtenir des Etats chrétiens la reconnaissance politique plénière. Ce n'est pas que les Turcs, les Persans ou les Chinois ne soient en possession d'une civilisation très avancée. Mais, outre que le Coran, code de morale et code de droit international, interdit les relations d'égalité et de réciprocité entre la maison de l'Islam et le pays des infidèles, n'admet qu'un état de guerre, suspendu par des trêves, entre les vrais croyants et les autres peuples, l'état social des nations orientales, leurs mœurs, leurs idées quant aux relations qui peuvent exister entre elles et les étrangers, leurs institutions diffèrent trop des lois, des idées sur les relations et sur la justice internationale, des mœurs, de l'état social qui caractérisent la civilisation des nations européennes et américaines éclairées par le christianisme. — L'état normal de leurs relations avec les nations d'Occident ne sera longtemps qu'un compromis entre deux civilisations entièrement opposées l'une à l'autre, et si les Orientaux paraissent se rapprocher de la civilisation occidentale, ils n'en acceptent en réalité que les apparences. La vie sociale de la plupart d'entre eux n'a pas cessé de rester fermée pour les peuples de l'Occident (1).

La reconnaissance politique *partielle* s'applique à la Turquie d'Europe et d'Asie ; aux Etats indépendants de l'Asie : Perse, Afghanistan, Mascate, Siam, Chine ; au Maroc. Cela n'est plus vrai aujourd'hui en ce qui concerne le Japon (V. n° 44 et note).

212. — Peut-on parler de *reconnaissance internationale* à l'égard de ces peuplades d'Afrique, plus ou moins comprises dans les zones d'influence et de pénétration que se sont récemment attribuées et concédées plusieurs Etats européens, Angleterre, Allemagne, France, Italie, Portugal ? — Une distinction s'impose entre la peuplade errante, nomade, non organisée, et les petits Etats, musulmans ou fétichistes, qui, avec une organisation rudimentaire peut-être, en tous cas peu connue encore des Européens,

---

(1) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. IV, n° 2123. — Sur l'applicabilité du droit des gens européen aux nations orientales, V. le questionnaire arrêté par l'Institut de droit international à la Haye (1875), R. D. I., t. VII, p. 657. V. encore sur ce point les articles de Dudley Field, Krauel et Hornung, R. D. I., t. VII, p. 659, t. IX, p. 387 et t. XI, p. 447.

n'en ont pas moins un gouvernement aussi régulier, plus stable peut-être, que celui de plusieurs républiques américaines. A l'égard de ces Etats, ce sera encore d'une reconnaissance politique *partielle* qu'il faudra user quand ils prendront contact avec les Etats chrétiens.

212[1]. — A l'égard des peuplades errantes, des tribus dont l'état social est presque négatif, sans cohésion, sans gouvernement, il ne peut leur être dû que la reconnaissance naturelle, *purement humaine*. Ces peuplades et ces tribus, elles, ne peuvent être placées que dans la grande sphère de l'humanité. — Remplir les devoirs, respecter les droits de l'humanité, tel est le rôle des civilisés envers ces peuples encore sauvages (1).

Mais dès que les Etats européens auront établi sur ces tribus ou peuplades leurs embryons de protectorat ou de colonies, à ces Etats incombera, vis-à-vis des autres civilisés, le complet respect, l'entier accomplissement des devoirs internationaux, la responsabilité des violations de la loi internationale commises dans le territoire de la colonie naissante ou du protectorat. Colonie et protectorat participeront à la reconnaissance plénière donnée à l'Etat protecteur ou colonisateur. — Telle est la règle qu'ont plus ou moins explicitement consacrée les auteurs de l'acte général de la conférence de Berlin du 26 février 1885, dans les articles 2 à 13 et 35 dudit acte.

213. — D. — *Retrait de la reconnaissance.* — Une puissance a reconnu un nouvel Etat ; peut-elle, quoique celui-ci ait toujours réunis ses éléments constitutifs, opérer le retrait de la reconnaissance qu'elle a octroyée ? — Question plus théorique que pratique. — La solution de cette question dépend du caractère qu'on attribue à l'acte de reconnaissance. Si la reconnaissance n'est que la consécration d'un simple fait, il semble que, tant que le fait existe, elle ne puisse pas être retirée. Mais comme elle constitue

---

(1) V. Hornung, *Civilisés et barbares*, R. D. I., t. XVII et XVIII. — Alpheus Snow, *The question of aborigènes in the law and practice of nations*, 1919. — Trione, *Gli Stati civili nei loro rapporti giuridici coi popoli barbari e semi-barbari*, 1899. — Une loi française du 30 juillet 1900 a autorisé le président de la République : 1° à prendre, par voie de décret, les mesures d'ordre administratif et judiciaire nécessaires pour assurer la protection et garantir l'état et les droits des citoyens français établis dans les îles et terres de l'océan Pacifique ne faisant pas partie du domaine colonial de la France et n'appartenant à aucune autre puissance civilisée ; 2° à établir, par décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique, le régime douanier auquel sont assujettis, en France et dans les colonies françaises, les produits originaires des îles et terres ci-dessus désignées, récoltés ou fabriqués par des établissements commerciaux ou agricoles possédés ou exploités par des Français ou par des sociétés civiles ou commerciales françaises. Comp. Politis, R. D. I. P., t. VIII, p. 252. — V. à ce sujet décrets français des 28 février 1901 et 11 janvier 1913 (R. D. I. P., t. VIII, p. 254, note 3 et t. XX, Documents, p. 40).

en même temps de la part de celui qui la fait un acte libre et volontaire (n° 204), il est difficile de ne pas décider qu'elle peut être retirée.

Des considérations politiques expliqueront généralement le retrait de la reconnaissance. De même qu'une formation politique nouvelle ne peut pas prétendre à être reconnue comme telle par le monde civilisé, à moins de démontrer qu'elle est capable de s'acquitter de ses devoirs de civilisée, de même, lorsqu'une formation ancienne, dans une occasion donnée, à montré son inaptitude radicale à se conduire comme un Etat civilisé, on peut lui retirer la reconnaissance dont elle a joui jusque-là.

Le retrait de la reconnaissance est toutefois un acte grave ; il sera susceptible d'entraîner des mesures de rétorsion. — Comment sera-t-il opéré ? La rupture des relations diplomatiques ne saurait à elle seule l'entraîner : celle-ci sera une conséquence du retrait, mais elle ne peut nécessairement le constituer, car on rompt fréquemment les relations diplomatiques avec un Etat qu'on continue à considérer comme tel.

La pratique offre-t-elle des exemples de retraits de reconnaissance ? — La France, au mois d'octobre 1918, a annulé la reconnaissance qu'elle avait donnée le 4 janvier précédent du nouvel Etat de Finlande ; elle reconnut à nouveau la Finlande au début de 1919 (n° 167[4]). — On a soutenu que, pour assurer au monde une paix durable après la guerre mondiale de 1914-1919, les puissances alliées et associées auraient dû « retirer le bénéfice de la reconnaissance internationale à l'Empire allemand, convaincu d'inaptitude à remplir les devoirs d'un Etat civilisé » et en conséquence négocier la paix non pas avec des délégués de l'empire mais avec les plénipotentiaires des Etats particuliers de l'Allemagne (1).

213[1]. — La grande guerre de 1914-1919 a amené, avec la transformation de plusieurs Etats existants, la formation de nombreux Etats nouveaux (V. n° 198[2]), qui ont été l'objet d'un certain nombre de reconnaissances. Indiquons-en quelques-unes. — On sait que, reconnues « comme nations » au cours même de la guerre (n° 200[2]), la Pologne et la Tchéco-Slovaquie ont fait l'objet, dans les traités de paix qui ont mis fin aux hostilités, d'une reconnaissance d'Etat par les puissances alliées et associées ainsi que par les Empires centraux. — La Finlande a été reconnue *de jure* par vingt-quatre membres de la Société des Nations ainsi que par l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Bulgarie, les Etats-Unis, le Mexique, le Saint-Siège, la Turquie et la Russie (du gouvernement du prince Lvow, 20 mars 1917 et des Soviets, 4 janvier 1918). — La République Arménienne d'Erivan, constituée en mars 1918, signataire du traité de paix de Sèvres, s'est trouvée reconnue en droit

---

(1) Pillet, *Le traité de Versailles*, 1920, pp. 28 et s

par tous les autres signataires de ce traité ; les Etats-Unis et la République Argentine ont également reconnu l'Arménie ; celle-ci a été, le 12 janvier 1920, reconnue par le Conseil suprême. — La Lithuanie a été reconnue *de jure* par l'Allemagne (traité de 1920) et par la Russie des Soviets (art. 1, traité de paix de Moscou du 12 juillet 1920) et *de facto* par la Grande-Bretagne (24 septembre 1919), la France (11 mai 1920), la Pologne (6 juillet 1920), la Norvège (22 août 1919), l'Italie, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas, la Finlande (17 novembre 1919) ; reconnaissance *de jure* en principe par le Conseil suprême en janvier 1921. — Reconnaissance de la Lettonie *de jure* par la Russie soviétique (art. 11, traité de paix du 11 août 1920) et, sous condition, par l'Allemagne (art. 1 et 2, accord de Berlin du 5 mai 192t) ; *de facto* par la Belgique, la Grande-Bretagne (11 novembre 1918), le Japon (10 janvier 1919), la Finlande (26 septembre 1919), la Pologne (22 octobre 1919), la France (28 avril 1920), le Danemark, Haïti, le Libéria, la Lithuanie (23 octobre 1919), l'Ukraine (10 décembre 1919), l'Esthonie, l'Espagne (23 mars 1921). La Lettonie a encore été reconnue *de jure* le 26 janvier 1921 par le Conseil suprême des puissances alliées, et le 6 février 1921 par le Danemark et la Suède. — L'Esthonie a obtenu la reconnaissance *de jure* de la Finlande (12 juin 1920), de la Russie des Soviets (art. 2 et 5, traité de paix du 2 février 1920), de la République Argentine (15 janvier 1921), et la reconnaissance *de facto* de l'Allemagne, de la Belgique (7 juin 1920), du Danemark, de la Grande-Bretagne (mai 1918), de la France (mai 1918), de l'Italie (29 mai 1918), du Japon, de la Pologne (6 octobre 1919), des Pays-Bas (16 juin 1920), de la Suède, du Saint-Siège ; reconnaissance *de jure* le 26 janvier 1921 par le Conseil suprême, le 29 janvier 1921 par la Pologne, le 6 février 1921 par le Danemark et la Suède. — Reconnue *de jure* par la République Argentine (13 septembre 1920), la Russie soviétique (7 mai 1920) et l'Allemagne (24 septembre 1920), la Géorgie a été reconnue *de facto* par la France (11 janvier 1920), la Grande-Bretagne (11 janvier 1920), l'Italie (11 janvier 1920), le Japon (7 février 1920), la Belgique (26 août 1920). Le Conseil suprême l'a reconnue *de jure* le 12 janvier 1920, et la Pologne le 3 février 1921. — L'Azerbeidjan a été reconnu *de facto* par la Grande-Bretagne, la France et l'Italie en janvier 1920 ; il a été également reconnu le 12 janvier 1920 par le Conseil suprême des puissances de l'Entente à la conférence de la paix. — L'Ukraine a été reconnue par la Pologne (21 avril 1920), la Finlande (14 juin 1920), la Lettonie (25 mars 1920) et, d'après certains, par la France et par la Grande-Bretagne. Elle a été reconnue par l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie et la Bulgarie dans les limites établies par le traité de Brest-Litovsk. La Russie soviétique l'a reconnue le 4 décembre 1917. — Les Etats-Unis d'Amérique ont refusé d'accorder une reconnaissance quel-

conque aux Etats qui se trouvaient autrefois en totalité ou en partie dans l'Empire de Russie, en exceptant cependant la Pologne et l'Arménie (note du secrétaire des Etats-Unis à l'ambassadeur d'Italie à Washington, 10 août 1920).

SECTION III. — **Admission dans la Société des Nations**

213². — A côté de la reconnaissance, qui confère à un Etat l'exercice de la souveraineté dont il a la jouissance du fait même qu'il existe, et que le droit international considère comme un attribut particulier et individuel des Etats, le pacte de la Société des Nations, adopté le 28 avril 1919, après la guerre mondiale, a créé un autre mode de consécration de la personnalité juridique des Etats : l'*admission dans la Société des Nations* (1). Son article 1^er^ dispose en effet : « Tout Etat, dominion ou colonie qui se gouverne librement peut devenir membre de la Société des Nations, si son admission est prononcée par les deux tiers de l'Assemblée, pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux et qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et aériens ». — D'une manière générale, ce nouveau mode diffère du premier sous un triple point de vue : 1° Il ne s'applique pas comme celui-ci uniquement à des Etats au sens strict, il est applicable encore à des collectivités qui sont simplement en voie d'émancipation : dominions ou colonies autonomes. 2° Il a non pas un caractère particulier et individuel, mais un caractère collectif : ce n'est pas chaque membre de la Société séparément, mais l'ensemble des membres de celle-ci, à la majorité des deux tiers, c'est-à-dire la Société elle-même, qui statue sur l'admission. 3° Il a pour effet, non pas seulement de donner internationalement à une collectivité l'exercice de la souveraineté, mais aussi de lui assurer la défense par les membres de la Société de son intégrité et de son indépendance contre toute agression extérieure : c'est ce qui ressort de l'article 10 du pacte.

213³. — A quelles conditions une collectivité peut-elle être admise dans la Société des Nations ? — Dans sa première session, au mois de novembre 1920, l'Assemblée de la Société des Nations, s'inspirant de l'article premier du pacte, a déterminé ces conditions en rédigeant ainsi qu'il suit un questionnaire destiné à donner à ses commissions quelques critères théoriques pour apprécier la valeur des candidatures : « Il est convenu que chaque requête sera examinée aux cinq points de vue suivants : 1° La

(1) V. Coucke, *Admission dans la Société des Nations et reconnaissance de jure*, R. D. I., 3^e^ série, t. II, p. 320. — Rougier, *La première Assemblée de la Société des Nations*, R. D. I. P., 2^e^ série, t. III, p. 222. — Scelle, *L'admission des nouveaux membres de la Société des Nations par l'Assemblée de Genève*, R. D. I. P., 2^e^ série, t. III, p. 122.

demande d'admission a-t-elle été présentée dans une forme régulière ? — 2° Le gouvernement qui a fait la demande a-t-il été reconnu *de jure* ou *de facto* et par quels Etats ? — 3° Le candidat constitue-t-il une nation avec un gouvernement stable et des frontières définies ? — quelle est sa superficie et sa population ? — 4° Se gouverne-t-il librement ? — 5° Quelle a été son attitude, tant dans ses actes que dans les déclarations qu'il a faites concernant : *a*) ses engagements internationaux ; *b*) les prescriptions de la Société relatives aux armements? » — M. Viviani, représentant de la France, a résumé dans les termes suivants les conditions relatives à l'admission des Etats dans la Société des Nations : « Aucun nouvel Etat ne sera admis dans la Société s'il n'a pas satisfait aux quatre règles que voici : 1° l'Etat devra avoir satisfait à toutes les obligations internationales qu'il a contractées ; 2° l'Etat devra avoir un gouvernement responsable, capable de prendre pour lui des engagements ; 3° l'Etat devra jouir d'une organisation permettant à la Société d'escompter qu'il remplira toutes les obligations du pacte ; 4° l'Etat devra avoir des frontières précises entre lesquelles ses populations offrent vraiment la figure d'une nation ». La première de ces conditions visait la situation présente de l'Allemagne ; les trois autres visaient plus ou moins directement celle de la Russie (1). — Il y a ainsi tout ensemble des conditions de forme et des conditions de fond.

a) Conditions de forme. — Il faut d'abord que la collectivité demande son admission par une lettre adressée au secrétariat général dans un certain délai avant l'ouverture de l'assemblée fixé par la Société : il n'y a pas d'admission d'office. Il faut, en outre, qu'elle présente sa requête dans une forme régulière, c'est-à-dire par l'organe de son gouvernement ou d'un représentant de celui-ci dûment mandaté par lui. — Telles sont les règles que l'Assemblée a observées en 1921 aussi bien qu'en 1920.

b) Conditions de fond. — Elles sont de différente nature.

1° La collectivité doit se gouverner librement. Mais il n'est point nécessaire qu'elle soit pleinement souveraine et indépendante. Une collectivité dont l'indépendance n'est pas encore complètement affirmée, et qui n'est pas à proprement parler un Etat, peut être admise dans la Société des Nations. L'article 1er du pacte permet, en effet, expressément aux dominions et aux colonies autonomes, c'est-à-dire aux anciennes possessions coloniales qu'un lien plus ou moins lâche continue de rattacher à la mère-patrie, de demander leur admission dans la communauté internationale. — L'exigence d'un « gouvernement libre » implique nécessairement que la collectivité possède un territoire déterminé, des frontières définies qui la séparent des pays voisins, et qu'elle a à sa tête une autorité ayant une certaine stabilité.

(1) V. Compte-rendu provisoire de l'Assemblée, 25e séance.

2° Cette dernière condition résulte, au surplus, du fait que l'article 1er du pacte réclame de la collectivité qu'elle « donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux ». La collectivité, pour pouvoir être admise, doit, en outre, d'après cet article 1er, « accepter le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et aériens » et, d'après l'article 20 du pacte, avoir pris des mesures pour se dégager de toutes obligations incompatibles avec les termes du pacte.

3° L'admission d'une collectivité dans la Société des Nations doit-elle être subordonnée à la condition qu'elle ait été reconnue par une ou plusieurs puissances ? Il existe, on le sait (nos 199 et 205), en droit international, deux sortes de reconnaissances : celle du gouvernement d'un Etat et celle de l'Etat lui-même comme personne juridique, et chacune de ces reconnaissances peut être faite *de jure* ou *de facto*, c'est-à-dire avoir lieu expressément ou seulement tacitement, par le fait que des rapports ont été noués avec la collectivité. Puisque, aux termes du pacte, il n'est pas indispensable de constituer un Etat pour devenir membre de la Société des Nations, il va de soi qu'on ne saurait exiger comme condition d'admission une reconnaissance *d'Etat, de jure* ou *de facto*. Mais il faut une reconnaissance *de gouvernement*, car c'est à l'existence d'un gouvernement libre que s'attache l'article 1er du pacte, et on ne concevrait pas que la communauté internationale pût contracter des obligations vis-à-vis d'une collectivité dont elle n'aurait pas accepté, au moins en fait, le gouvernement. Telle paraît bien être la solution consacrée par la Société des Nations, puisque le questionnaire préparé par elle contient la question suivante : « Le *gouvernement* qui a fait la demande a-t-il été *reconnu de jure* ou *de facto* et par quels Etats ? » La rédaction de cette question permet aussi de supposer qu'une seule reconnaissance ne saurait suffire pour être admis. Combien faudra-t-il de reconnaissances ? Et de quels Etats celles-ci devront-elles émaner ? Ici aucune précision n'a été donnée. Nous croyons que cette double difficulté est avant tout un problème de fait et d'appréciation. Nous inclinons toutefois à penser qu'un certain nombre de reconnaissances devraient avoir été faites par des membres de la Société des Nations, car c'est à ces membres que l'admission de la collectivité doit imposer des obligations. — Lors de la première Assemblée de Genève en 1920, des systèmes différents furent soutenus : un délégué du Portugal proposa de n'exiger aucune reconnaissance pour l'admission dans la Société ; un délégué belge demanda, au contraire, qu'un candidat ne pût être admis, sans avoir été reconnu par un nombre d'Etats égal à la majorité nécessaire pour prononcer l'admission, c'est-à-dire à la majorité des deux tiers (1).

(1) V. Compte-rendu provisoire de l'Assemblée, 27e séance.

Lord Cecil, à la première réunion de l'Assemblée, estima qu'une des conditions d'admission dans la Société devait être l'engagement pris par le candidat de respecter les droits des minorités ethniques. C'était ajouter aux exigences du pacte. La motion de lord Cecil ne fut pas acceptée sous la forme que lui avait donnée son auteur : au lieu de faire du principe du respect des minorités une condition de l'admission des Etats, l'Assemblée décida de faire de ce principe une *simple recommandation;* car, le 15 décembre 1920, elle adopta un vœu ainsi conçu : « Dans le cas où les Etats baltiques, causasiens et l'Albanie seraient admis dans la Société des Nations, l'Assemblée leur recommande de prendre les mesures propres à assurer l'application des principes généraux inscrits dans les traités des minorités et leur demande de vouloir bien se mettre d'accord avec le Conseil sur les détails d'application » (1).

On a considéré qu'il était contraire au pacte d'exiger comme condition d'admission un chiffre minimum de superficie territoriale (2).

La Société est, d'après l'article 1er du pacte de 1919, *libre* d'admettre ou non dans son sein une collectivité qui répond aux conditions légales d'admission : « Tout Etat, dominion ou colonie, etc., dit en effet cet article, *peut* devenir membre de la Société, pourvu qu'il donne des garanties, etc. ». — A la première Assemblée de la Société des Nations, en novembre-décembre 1920, la République Argentine avait proposé de décider, par voie d'amendement au pacte, que tous les Etats reconnus comme souverains par la communauté internationale feraient partie de plein droit de la Société, sous la seule condition qu'ils y consentiraient. Mais cette proposition ne fut pas agréée par l'Assemblée.

213[4]. — L'admission d'une collectivité dans la Société des Nations entraîne-t-elle sa reconnaissance internationale comme Etat ? Il semble bien qu'à cette question il faille répondre affirmativement. L'un des effets de la qualité de membre de la Société des Nations est, en effet, d'après l'article 10 du pacte, d'obliger celui qui en est revêtu à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les autres membres de la Société. Or, de toute évidence, une pareille obligation ne peut être mise qu'à la charge d'un Etat. L'admission d'un organisme dans la Société des Nations entraîne sa reconnaissance comme Etat, puisque les pouvoirs qui sont confiés aux membres de la Société des Nations impliquent qu'ils ont, non pas seulement la jouissance, mais encore l'exercice des droits

---

(1) V. Compte-rendu provisoire, 25e séance, pp. 9 et s. — Rougier, R. D. I. P., 2e série, t. III, p. 241.

(2) V. Rougier, R. D. I. P., 2e série, t. III, p. 231.

d'un Etat. — Mais la collectivité, admise par les deux tiers des membres de la Société, doit-elle être considérée comme reconnue, non seulement par les Etats qui ont voté pour, mais même par ceux qui ont voté contre son admission ? On pourrait être tenté d'invoquer, pour le nier, l'adage *res inter alios acta* et la règle qu'un Etat ne cesse pas d'être souverain et indépendant parce qu'il est membre de la Société des Nations. Nous croyons cependant qu'ici la majorité doit lier la minorité. Si en principe les décisions de la Société doivent être prises à l'unanimité de ses membres, il est des cas où, par suite d'une stipulation expresse, elles peuvent être réglées à une majorité plus ou moins forte, et il n'est pas douteux que dans ces cas *tous* les membres se trouvent liés : sinon il n'y aurait pas vraiment une Société des Nations. Or l'admission dans la Société constitue précisément un de ces cas, puisqu'elle doit être prononcée à la majorité des deux tiers ; en réalité, ce n'est pas chaque membre considéré isolément qui doit statuer à ce sujet, mais la Société elle-même comme entité distincte. — Bien entendu, c'est seulement pour les membres de la Société que l'admission dans la Société vaut reconnaissance: les Etats qui ne sont pas membres de la Société doivent ignorer les décisions de celle-ci et ils demeurent entièrement libres de reconnaître ou de ne pas reconnaître, d'après les principes ordinaires du droit international, la collectivité bénéficiaire d'une admission.

213⁵. — La majorité des « deux tiers de l'Assemblée » exigée par l'article 1ᵉʳ du pacte pour l'admission des candidats doit s'entendre comme signifiant les deux tiers des *votants* et non point les deux tiers des électeurs inscrits (Comp. art. 19 du règlement de l'Assemblée de la Société des Nations).

213⁶. — A côté de l'admission *complète* d'un Etat dans la Société des Nations qui, subordonnée aux conditions indiquées ci-dessus, lui conférerait une reconnaissance *de jure*, ne peut-on pas prévoir aussi la possibilité d'une admission *incomplète* d'un Etat, même ne satisfaisant point à ces conditions, qui lui donnerait seulement une partie des avantages et des garanties de la Société des Nations ? La question a été soulevée en 1920 à la première Assemblée de Genève. — L'Argentine proposa l'admission d'un pareil Etat *sans droit de vote*, avec voix consultative. — Lord Robert Cecil, délégué de l'Afrique du Sud, demanda qu'on admit dans la Société des Nations, *avec la réserve qu'ils ne seraient pas en droit de réclamer en leur faveur l'application de l'article* 10 *du pacte, c'est-à-dire qu'ils ne seraient pas protégés par les autres membres de la Société contre toute agression extérieure à leur indépendance*, les Etats qui ont dans leur voisinage immédiat des peuples en proie à l'anarchie et réfractaires à l'influence de la Société des Nations. On serait ainsi conduit à distinguer une admission *de jure* et une admission *de facto*, la dernière dispensant la Société des Nations d'intervenir militairement pour garantir l'existence des Etats si elle est

menacée. — On proposa enfin de ne pas faire de distinctions en ce qui concerne l'admission dans la Société des Nations, mais de faire des situations différentes aux organismes qu'on déciderait de ne pas accepter dans cette Société : certains Etats dont on ne prononcerait pas l'admission pourraient être autorisés à avoir une représentation dans les organisations techniques de la Société. — C'est à cette dernière proposition que s'est finalement ralliée l'Assemblée de Genève de décembre 1920.

213ᵀ. — En substituant à la reconnaissance individuelle par chaque Etat en particulier la reconnaissance collective par la Société des Nations, le pacte de la Société des Nations a-t-il entendu cependant faire disparaître complètement et rendre sans utilité toute reconnaissance individuelle par les Etats des collectivités nouvelles ? En réalité, la reconnaissance individuelle conservera toujours sa raison d'être au moins dans deux cas, et dès lors il n'était pas superflu dans ce *Traité* d'en préciser les règles: 1° Tant que la Société des Nations ne comprendra pas tous les Etats du monde, ceux qui n'en feront pas partie devront avoir, comme tous les autres, le droit de dire s'ils estiment fondées ou non les prétentions d'une nation à l'indépendance. 2° Comme, d'après le pacte, c'est à l'Assemblée de la Société des Nations qu'il appartient de se prononcer sur la reconnaissance légale d'une collectivité en l'admettant dans son sein et comme cette Assemblée ne doit se réunir qu'une fois par an, au mois de septembre, il peut y avoir intérêt, même pour des Etats qui sont membres de la Société, à statuer isolément en ce qui concerne la reconnaissance d'un nouvel Etat, sans attendre la réunion de l'Assemblée de la Société des Nations.

213ˢ. — Une collectivité dont la candidature a été rejetée peut se représenter au suffrage de l'Assemblée lors d'une session ultérieure. — Un Etat admis dans la Société peut s'en retirer ou en être exclu dans les conditions fixées par les articles 1 et 16 du pacte.

213ᵍ. — A l'Assemblée de Genève de novembre-décembre 1920, quatorze collectivités ont demandé leur admission dans la Société des Nations. Cette Assemblée, non pas à l'unanimité, mais avec un nombre de voix différent suivant les cas (1), a fait entrer dans la Société, sans aucune restriction, l'Autriche, le Luxembourg, la Finlande, la Bulgarie, le Costa-Rica, l'Albanie, et elle a repoussé les demandes d'admission de l'Esthonie, de la Lithuanie, de la Lettonie, de la Géorgie, ces Etats pouvant toutefois, s'ils le désirent, participer aux travaux des organismes techniques de la Société. Elle refusa l'admission dans la Société de l'Ukraine, de l'Azerbeidjan, de l'Arménie et du Lichtenstein. — Dans sa seconde session de septembre 1921, l'Assemblée de la Société des Nations a prononcé l'admission de l'Esthonie, de la Lettonie et de la Lithuanie.

(1) V. R. D. I. P., 2ᵉ série, t. III, p. 240, note 2.

CHAPITRE III

CHANGEMENTS DANS LA CONDITION DES ÉTATS (1)

214. — Pas plus que les individus, les Etats ne demeurent immuables. Avec le temps, et sous l'empire de circonstances diverses, ils subissent certains changements. Ces changements peuvent

(1) V. Appleton, *Des effets des annexions de territoires sur les dettes de l'Etat démembré ou annexé*, 1895. — Audinet, v° *Annexion et démembrement de territoire*, dans le Répertoire de droit international privé et de droit pénal international de MM. Darras et de Lapradelle, t. I, 1914, pp. 433 et s. — Blociszewski, *Ada-Kalé, Une île turque annexée par l'Autriche-Hongrie*, R. D. I. P,. t. XXI, p. 379. — Borchard, *The diplomatic protection of citizens abroad*, 1915, pp. 202 et s. — Bordwell, *Purchasable offices in ceded territory*, A. J., 1909, p. 119. — Brunet, *Des conséquences juridiques de l'annexion de la Savoie et de Nice*, 1890. — Cabouat, *Des annexions de territoires et de leurs principales conséquences*, 1881. — Cavaglieri, *La dottrina della successione di Stato a Stato*, 1910. — Cosson, *Les cessions de territoire*, 1900. — Costes, *Des cessions de territoires envisagées dans leur principe et dans leurs effets relatifs au changement de souveraineté et de nationalité* 1914. — Pierre Descamps, *La définition des droits acquis, sa portée générale et son application en matière de succession d'Etat à Etat*, R. D. I. P., t. XV, p. 385. — Duriez, *Les principes de l'annexion dans les traités de 1815*, 1905. — Focherini, *Le successioni degli Statî ; loro effetti sulla nazionalità degli abitanti e sulle questioni giuridiche pendenti*, 1910. — Fusinato. *Le mutazioni territoriali, il loro fondamento giuridico e le loro conseguenze*, 1885 ; *Causa e fondamento giuridico delle annessioni e loro effetti giuridici*, Enciclopedia giuridica italiana, 1890. — Gabba, *Questioni di diritto civile successione di Stato a Stato*. — Gidel, *Des effets de l'annexion sur les concessions*, 1904. — Goulimis, *L'annexion en droit international et la Constitution hellénique*, Revue du droit public, 1914, p. 569. — Goupil, *Des droits civils maintenus en cas d'annexion*, 1907. — Grivaz, *La question des églises de Savoie et la théorie des droits acquis*, R. D. I. P., t. IV, pp. 645 et s. — Gutierrez, *Los derechos privados ante los cambios de soberania*, 1917, et Revista forense (Quito), 1913. — Hershey, *The sucession of States*, A. J., 1911, p. 285. — Huber, *Die Staatensuccession*, 1898. — Keith, *Theory of State succession*, 1907 et *Colonial cases relating to the succession of States*, Zeitschrift f. völk, u. bund, t. III, p. 648. — May, *Le traité de Francfort*, 1909. — Michel, *Die Einverleibung Frankforts in den preussischen Staat als Fall einer Staatensukzession*, 1913. — De Olivart, *De los principios que regen la sucesion territorial en los cambios de soberania*, 1906. — Pfeiffer, *Recht der Kriegseroberung in Bezug-*

présenter un double caractère. Tantôt ils constituent de simples transformations qui ne portent pas atteinte à leur existence ; tantôt, au contraire, ils constituent des modifications qui touchent, tout au moins au point de vue juridique, à leur personnalité même. Dans le premier cas, l'Etat continue de subsister, mais avec un aspect nouveau ; dans le second cas, il disparaît ou juridiquement perd son individualité propre. Il importe d'étudier séparément la transformation et l'extinction des Etats.

SECTION I. — **Transformation des Etats**

215. — Un Etat peut se transformer de deux manières différentes : dans son organisation politique intérieure ou dans sa constitution territoriale.

§§ 1er. — Transformation dans l'organisation politique intérieure

215[1]. — En vertu de la souveraineté interne dont il est revêtu, un Etat a le droit de changer son régime politique. Il peut substituer le principe absolutiste au principe constitutionnel ou le principe constitutionnel au principe absolutiste, se transformer de monarchie en république ou de république en monarchie, remplacer sa dynastie par une autre. Tous ces changements sont sans influence sur son existence internationale : ils intéressent le droit public interne et non pas le droit des gens. L'Etat qu'ils atteignent reste identique à lui-même : il demeure toujours la même puissance internationale. De tels changements n'ont d'autre conséquence que de modifier à son égard l'orientation de la politique des autres pays : ceux-ci lui témoigneront, suivant son régime ou sa dynastie, plus de sympathie ou plus de défiance. Cette règle est certaine. Grotius la formulait en ces termes : « Un peuple est le même, peu importe comment il est gouverné, que ce soit par le gouvernement royal, de plusieurs ou de la multitu-

---

auf Staatskapitalien, 1823. — Phillipson, *Termination of war and treaties of peace*, 1916 et *Alsace-Lorraine. Past, present and future*, 1918. — Pic, *Influence de l'établissement du protectorat sur les traités antérieurement conclus avec des puissances tierces par l'Etat protégé*, R. D. I. P., t. III, p. 613. — Louis Renault, *Note* sous Paris, 1er décembre 1879, dans Sirey, *Rec. pér.*, 1881, 2, 145, et Revue critique, 1881 p. 477. — Rizzetti, *La successione dello Stato nei rapporti internazionali*, 1902. — Rouard de Card, *Annexions et plébiscites dans les temps modernes*, 1880. — Sayre, *Change of sovereignty and concessions*, A. J., 1918, p. 705. — Schmidt, *Der Ubergang der Staatsschulden bei Gebietsabtretungen*, 1913. — René Selosse, *Traité de l'annexion au territoire français et de son démembrement*, 1880. — Schönborn, *Staatensukzessionen*, 1913. — Trésal, *L'annexion de la Savoie à la France (1848-1860)*, 1913. — V. encore les ouvrages indiqués dans le cours du chapitre.

de » (1). Elle est admise par tous les auteurs modernes (2). Il n'y a été dérogé en pratique qu'exceptionnellement.

215². — Du principe que l'Etat conserve sa personnalité juridique malgré les changements fondamentaux survenus dans sa constitution intérieure, il résulte des conséquences importantes à divers points de vue, qu'on peut résumer en disant que les gouvernements transmettent les engagements qu'ils ont pris aux gouvernements qui leur succèdent et que ceux-ci doivent les observer.

Quand un changement de gouvernement a lieu au sein d'un Etat, ne faut-il pas toutefois, au point de vue de ses effets, distinguer entre les *gouvernements de droit* et les *gouvernements de fait ?* Les actes internationaux passés par les gouvernements de fait *généraux* sont aussi valablement accomplis que ceux qui émanent des pouvoirs réguliers : dans l'un comme dans l'autre cas, il y a représentation de l'Etat, dont la continuité ne saurait être interrompue, ni au regard des citoyens membres de l'Etat, ni au regard de la population étrangère habitant sur son territoire, ni au regard des Etats étrangers. Cette règle n'est pas aussi certaine quand il s'agit des gouvernements de fait *locaux,* qui coexistant avec le gouvernement de droit ne sont pas assez puissants pour obtenir l'obéissance dans toutes les parties du pays. Un gouvernement simplement local n'étant pas en réalité la représentation de l'Etat, il semble qu'on doive plutôt poser ici le principe inverse de celui admis pour le cas d'un gouvernement général ; les besoins pratiques et la moralité publique peuvent cependant conduire en certains cas au maintien des actes accomplis par ces gouvernements (3). Dans quelques Etats de l'Amérique du Sud, il y a des dispositions constitutionnelles qui, sans distinction, déclarent nuls par avance tous les actes des gouvernements de fait quels qu'ils soient (constitutions Salvador, art. 69 ; Honduras, art. 99 ; Vénézuéla, art. 104 ; Chili, art. 151 ou 160 ; Pérou, art. 10).

Donnons maintenant quelques précisions.

215³. — 1° Le changement de dynastie, de monarque ou de forme de gouvernement n'entraîne pas l'extinction des *traités* conclus dans l'intérêt des Etats eux-mêmes. La dynastie nouvelle ou le nouveau gouvernement doivent les respecter. Le véritable contractant, l'Etat, n'a pas changé. « C'est un principe d'ordre supérieur que les traités ne perdent pas leur puissance quels que soient les changements qui interviennent dans l'organisation inté-

---

(1) *De jure belli ac pacis*, lib. II, cap. IX, § 8. — V. aussi lib. II, cap. XVI, § 16.

(2) V. Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, p. 112. — Piedelièvre, *op. cit.*, t. I, p. 116. — Rivier, *op. cit.*, t. I, p. 62.

(3) V. à ce sujet les auteurs indiqués plus haut (n° 205 , note) en ce qui touche la reconnaissance de gouvernement.

rieure des peuples » : ainsi s'est exprimé le protocole 19 de la conférence de Londres du 19 février 1831. — La nécessité et la sagesse de cette règle sont évidentes. — Lors des révolutions d'Angleterre de 1649 et de 1688, ni Cromwell, ni Guillaume d'Orange ne répudièrent les engagements résultant des traités conclus par les Stuarts, et les Stuarts restaurés en la personne de Charles II (1660) reconnurent la validité des traités conclus par Cromwell. — En 1790, l'Assemblée constituante française accepta les traités conclus par la monarchie des Bourbons. Certains membres de la Convention voulurent les répudier, mais on ne les écouta point. — On n'écouta pas davantage Lamartine qui, sous la République française de 1848, proclama, dans une dépêche du 2 mai de cette année, que « les traités de 1815 n'existent plus en droit aux yeux de la République française ». — Napoléon III et la troisième République se sont reconnus liés par les conventions internationales signées par les gouvernements précédents : ils ont même fait à cet égard des déclarations expresses (comp. note de M. de Rémusat du 27 décembre 1872 au sujet du traité franco-suisse de 1869). — Après la Révolution russe de mars 1917, les successeurs du tsar Nicolas II maintinrent avec une fidélité absolue l'alliance de la Russie avec l'Entente ; la République des Soviets qui s'installa en Russie en novembre 1917, et y fit régner l'anarchie, a au contraire déclaré ne vouloir tenir aucun compte des engagements passés par l'ancien empire des tsars : ainsi, cette République, par un traité d'alliance du 16 mars 1921 avec la Turquie, non seulement prit l'engagement envers la Turquie de ne reconnaître « aucun traité de paix ou tout autre acte international qui aurait été imposé à l'une des deux parties », mais annula tous les traités ou conventions conclus par le gouvernement tsariste ainsi que les actes internationaux auxquels l'ancienne Russie avait pris part et qui concernaient la Turquie et déclara nuls et non avenus le régime des capitulations avec les obligations qui en résultent ; un traité contenant des dispositions analogues était encore signé à la même époque par la Russie des Soviets avec la Perse (1). — Le Pape Benoit XV, dans une allocution prononcée à un consistoire secret tenu le 21 novembre 1921, a dit qu'à la suite de la guerre mondiale des Etats ont subi des changements politiques tels qu'ils ne peuvent être considérés comme la même personne morale avec laquelle le Siège apostolique avait traité auparavant et qu'en conséquence les pactes et conventions conclus déjà entre le Saint-Siège et ces Etats ont perdu désormais toute leur valeur (2). N'était-ce pas méconnaître le double principe du droit moderne que l'Etat a cessé de se confondre avec

---

(1) V. Noril, *Moscou, Angora et Gênes*, Le Temps du 5 février 1922, p. 2. — Pernot, *La question turque : Angora, les Turcs entre l'Occident et l'Orient*, Revue des Deux-Mondes du 1er février 1922, p. 564.

(2) V. le Temps du 23 novembre 1921, p. 2.

le chef qui le gouverne et continue de subsister lui-même malgré le changement de son gouvernement? Cette conclusion serait inexacte. Les traités signés par le Saint-Siège sont ce qu'on appelle des *concordats*; or les concordats, dont l'objet est de régler les questions religieuses, ont un caractère particulier : à la différence des traités ordinaires, ce sont des conventions faites avec des gouvernements plutôt qu'avec des Etats, soumises plus que toutes autres à la clause *rebus sic stantibus* ; on ne conçoit pas que le Saint-Siège qui a traité avec un gouvernement d'opinion catholique puisse se trouver obligé de maintenir les droits qu'il lui a consentis, par exemple pour la nomination des évêques, au profit d'un nouveau gouvernement qui ferait montre d'athéisme et d'irréligion (V. n° 899).

Il importe peu, au surplus, que les traités aient été passés par un usurpateur, dès lors qu'il doit être regardé comme ayant été, pendant son passage au pouvoir, l'organe régulier de la souveraineté nationale : le souverain, momentanément renversé, qui remonte sur le trône, est tenu de les respecter. C'est ainsi qu'en 1814 les Bourbons, malgré qu'ils considérassent Napoléon I^er^ comme un usurpateur, ont reconnu comme valables les engagements souscrits par lui. Les puissances protestèrent quand le roi de Sardaigne et l'électeur de Hesse, restaurés en 1814, prétendirent que l'époque intermédiaire devait être réputée n'avoir jamais existé. — Une réserve toutefois s'impose : dans le cas d'une révolution éphémère qui n'a jamais détenu le pouvoir d'une manière efficace ou d'un chef d'insurrection qui n'a pas été véritablement le représentant de son pays, on ne doit pas tenir compte des actes passés par eux en tant qu'ils pourraient être opposés à l'Etat. Dans cette catégorie doivent être rangées les conventions signées par les gouvernements de Kosciusko en Pologne (1794), de Manin à Venise et de Kossuth en Hongrie (1849).

Ce qui vient d'être dit sur le maintien des traités malgré les changements opérés dans l'organisation intérieure d'un Etat souffre une exception. Certains traités peuvent disparaître avec eux. A cet égard il faut faire une distinction entre les traités *réels*, qui ont pour objet immédiat l'intérêt de l'Etat, et les traités *personnels*, qui ont été conclus en faveur d'un monarque, d'une dynastie ou d'une certaine forme de gouvernement : les traités personnels, à la différence des traités réels, prennent naturellement fin par le décès du monarque, par le changement de dynastie ou de forme de gouvernement. De pareils traités sont rares. Néanmoins on peut signaler la *capitulation*, conclue en 1535, entre le Sultan de Constantinople et François I^er^, roi de France, qui ne devait être valable que pendant la *vie des souverains* signataires ; les conventions entre Louis XIV et Jacques II d'An-

gleterre, entre l'Autriche et le roi de Naples en 1815, entre Napoléon III et Maximilien d'Autriche. — Nous avons vu qu'il faut admettre également une dérogation en ce qui concerne les concordats.

215⁴. — 2° Le changement de gouvernement ou de dynastie ne saurait produire aucun effet sur les dettes publiques des Etats. Ceux-ci restent obligés aux emprunts qu'ils ont contractés. — C'est ainsi que les emprunts contractés en 1832 au Portugal par dom Miguel devenu à la suite d'un coup d'Etat le souverain de ce pays obligeaient le gouvernement légitime qui lui succéda (1). — En France, la troisième République a ratifié l'emprunt Morgan contracté par le gouvernement de la Défense nationale. — Le gouvernement révolutionnaire russe des Soviets prétendit, par un décret du 8 février 1918, annuler tous les emprunts conclus par les gouvernements anciens de la Russie ; mais les Etats étrangers, et notamment la France et la Grande-Bretagne, à la date du 28 mars 1918, se sont élevés contre une semblable doctrine ; dans une résolution prise à Cannes le 6 janvier 1922, les principales puissances alliées, réunies en conférence, ont également posé le principe de la reconnaissance de toutes les dettes et obligations publiques (2). Par des traités conclus en 1921 avec la Turquie et la Perse, la Russie des Soviets déclara ces deux pays libérés de toutes les obligations financières qu'ils avaient contractées avec l'ex-gouvernement des Tsars (3).

---

(1) V. Alglave et Renault, *De la personnalité de l'Etat en matière d'emprunt*, 1880. — Robinet de Cléry, *Des emprunts contractés par un gouvernement éphémère*, J. I. P., t. VIII, p. 42. — V. toutefois Politis, *Les emprunts d'Etat en droit international*, 1894, p. 148.

(2) V. J. I. P., t. XLV, pp. 861, 880 et 987. — Par une déclaration conjointe publiée par la France et la Grande-Bretagne le 28 mars 1918, la France et la Grande-Bretagne, à propos des dettes de la Russie vis à vis des ressortissants des pays étrangers, ont dit qu' « aucun principe n'est mieux établi que celui d'après lequel une nation est responsable des actes de son gouvernement, sans qu'un changement d'autorité affecte les obligations encourues : ces engagements ne peuvent être répudiés par aucune autorité, quelle qu'elle soit, sans quoi la base même du droit international se trouverait ébranlée ». Le 13 février 1918, à Pétrograd, les représentants de quatorze pays alliés et de six pays neutres avaient fait remettre par l'ambassadeur des Etats-Unis, doyen du corps diplomatique, une protestation, dont le début était ainsi conçu : « Afin d'éviter tout malentendu à l'avenir, les représentants à Pétrograd de toutes les puissances étrangères déclarent qu'ils considèrent les décrets au sujet de la répudiation des emprunts de l'Etat russe, de la confiscation de la propriété et d'autres mesures analogues comme sans valeur en ce qui concerne leurs nationaux ». — Un certain nombre de notes et de lettres (25 novembre 1920, 31 mars, 6 avril, 25 mai et 14 juin 1921) ont été échangées entre le gouvernement français et le gouvernement britannique relativement à la question de la dette russe. V. le texte de ces documents dans le Temps du 17 août 1921, p. 1. — V. *infrà*, n° 256, note, et dans le Temps du 8 janvier 1922 le texte de la résolution de Cannes.

(3) V. Norill et Pernot, *op.* et *loc. cit.*

215[5]. — 3° Les opérations que fait un gouvernement au point de vue du domaine public ou en ce qui concerne la propriété privée doivent être respectées par le gouvernement nouveau qui lui succède. — Les ventes de biens nationaux et de biens confisqués faites lors de la Révolution française ont donné lieu à des applications de ce principe (1). — Un traité passé en 1921 par la Russie des Soviets avec la Perse a annulé toutes les concessions précédemment accordées en Perse à des sujets russes (2).

215[6]. — 4° Un gouvernement est responsable des torts et dommages que les gouvernements qui l'ont précédé ont causés à des puissances étrangères par des actes de violence ou d'injustice. — C'est ainsi que les traités de Paris et de Vienne de 1814 et de 1815 obligèrent le gouvernement de Louis XVIII et que la convention de Paris du 5 juillet 1831 obligea celui de Louis-Philippe à indemniser des ressortissants d'Etats étrangers des pertes que leur avait fait subir le gouvernement de Napoléon I[er]. Par une convention du 14 octobre 1832, le roi de Naples dut de même verser des indemnités à l'Amérique à raison des confiscations ordonnées par Murat alors qu'il était roi.

§ 2. — Transformation dans la constitution territoriale

216. — Un Etat se transforme dans sa constitution territoriale lorsqu'il renonce à la souveraineté sur une partie de son domaine ou lorsqu'il étend son autorité sur une portion de celui d'un autre Etat : que cette partie de territoire abandonnée ou ajoutée soit une province ou une colonie, peu importe. Dans la première hypothèse, il y a diminution ou démembrement territorial, et dans la seconde accroissement ou annexion ; avec le territoire, la population elle-même de l'Etat se trouve, d'ailleurs, ainsi nécessairement diminuée ou augmentée. Ce démembrement et cette annexion, s'ils produisent une transformation dans la constitution territoriale de l'Etat, ne touchent en rien à son existence. L'Etat est resté la même personne internationale : il n'a pas disparu comme tel, mais est devenu seulement un Etat moins fort et moins grand, plus puissant et plus étendu. Par exemple, la France, diminuée en 1815 et en 1871 et augmentée en 1919, est toujours demeurée la France. De même la Prusse, l'Autriche, l'Espagne, la Bulgarie n'ont pas cessé de rester elles-mêmes quand elles furent respectivement amputées d'une partie de leurs territoires en 1807, en 1859 et 1860, en 1898, en 1919. Le traité du 4 août 1916, par lequel le Danemark céda aux Etats-Unis les An-

---

(1) V. Piédelièvre, *op. cit.*, t. I, p. 120. — Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, n[os] 153 et 154. — Wheaton, *op. cit.*, t. I, p. 40.

(2) V. Norill, *op.* et ***loc. cit.***

tilles danoises, n'a en aucune façon changé l'individualité de ces Etats (1). — En général, le démembrement et l'annexion constituent deux faits corrélatifs : un territoire est détaché d'un Etat pour se réunir à un autre ; il y a ainsi d'un côté un démembrement et de l'autre une annexion. Mais une autre situation peut se concevoir. Il se peut que le territoire séparé d'un Etat, au lieu de se rattacher à un autre Etat, devienne lui-même un Etat indépendant : en pareil cas, il y a toujours démembrement mais il n'y a plus annexion, il y a par le fait du démembrement formation d'un Etat nouveau : dès lors, c'est seulement en ce qui concerne l'Etat démembré qu'on peut parler d'une transformation dans sa constitution territoriale. Mais, dans ce cas, pas plus que dans le précédent, l'Etat démembré ne disparait, il continue toujours d'exister. C'est ce qui s'est produit pour l'Angleterre en 1776 après la perte de ses colonies devenues indépendantes, pour l'Espagne en 1823 lorsque ses colonies d'Amérique révoltées s'érigèrent en Etats et également pour la Turquie en 1878 quand plusieurs de ses provinces furent proclamées Etats souverains. — Les retranchements et les accroissements, qui s'opèrent au détriment ou au profit d'un Etat, peuvent être volontaires ou forcés, le résultat du libre consentement ou la conséquence de la guerre et de la violence : pour la grande majorité des auteurs, la question est sans intérêt (2). Les annexions et démembrements peuvent être faits aussi d'une manière ouverte ou d'une façon déguisée : dans l'opinion générale, cette différence est également sans importance (3).

216[1]. — Quels sont les effets juridiques produits par le démembrement d'un Etat, par l'annexion d'une portion du territoire d'un Etat à celui d'un autre Etat ? Ces effets sont nombreux et ils intéressent toutes les branches du droit : le droit civil, le droit constitutionnel, le droit administratif. Dans un ouvrage général comme le présent *Traité*, nous ne pouvons les indiquer tous. Beaucoup, d'ailleurs, sont moins du domaine du droit international public que de celui du droit international privé. Nous envisagerons ici les conséquences des transformations territoriales des Etats, principalement sur les traités publics, les dettes publiques, le domaine de l'Etat, la législation et les sentences judiciaires. Le démembrement et l'annexion produisent aussi d'importants et de graves effets en ce qui concerne la nationalité des habitants : nous étudierons ce sujet ci-après en nous occupant de l'*homme* dans le droit international public (V. Livre III).

---

(1) V. R. D. I. P., t. XXIV, p. 454; A. J., 1916, p. 853; 1917, p. 413.

(2) V. toutefois l'opinion de Rivier (*op. cit.*, t. I, p. 74) qui attribue des effets spéciaux à l'annexion par subjugation. V. *infrà*, n° 225[1].

(3) V. Perrinjaquet, *Des annexions déguisées de territoires*, R. D. I. P., t. XVI, p. 361 et *Des cessions temporaires de territoires*, 1904, pp. 302 et s.

216². — 1° *Traités publics* (1). — Le changement de souveraineté qui s'opère sur la partie de territoire, objet d'un démembrement ou d'une annexion, étant sans influence sur l'existence de l'Etat qui le subit ou en bénéficie, il en résulte que cet Etat continue d'être lié par les *traités* qu'il avait auparavant conclus avec des puissances tierces. — Mais à quels traités sera soumis le territoire qui est l'objet de l'annexion ou du démembrement ? Sera-ce à ceux de l'Etat cédant ou à ceux de l'Etat cessionnaire ? — Le principe qu'il faut poser ici et que presque tous les auteurs (2) admettent est le suivant : au cas de cession volontaire ou forcée d'une province ou d'une portion de territoire d'un Etat à un autre Etat, la portion enlevée à l'un et annexée à l'autre cesse d'être soumise aux traités conclus par le cédant et subit l'application des conventions diplomatiques qui lient l'Etat annexant. — Pour expliquer la première de ces deux propositions, on fait observer que l'Etat annexant, étant par rapport à l'Etat démembré, un ayant cause à titre particulier, ne succède pas aux droits et obligations nés des conventions faites par son auteur, lorsqu'elles ne créent pas un droit sur la chose qui a été acquise ou à son profit ; on dit en outre que, les traités étant motivés par des considérations toutes personnelles aux Etats contractants, les droits et les obligations qui en résultent ne peuvent être transmis à d'autres Etats (3). La raison de la seconde proposition, qui applique au territoire annexé les traités de l'annexant, est que les traités, œuvre de la souveraineté des Etats, doivent s'appliquer partout où s'exerce cette souveraineté, par conséquent même sur le territoire acquis postérieurement à leur conclusion.

Le principe posé doit toutefois recevoir un certain nombre d'exceptions : 1° Les traités de l'Etat cédant qui visent spécialement et exclusivement la partie démembrée du territoire ou qui attribuent certains droits à une classe déterminée d'individus et qui ainsi sont pour le pays annexé ou ses habitants d'intérêt purement local et personnel, doivent continuer à s'appliquer, et l'Etat annexant est tenu de les exécuter. *Ex.* : traités fixant les frontières, les servitudes internationales concernant le territoire, la navigation fluviale, la circulation internationale sur les routes ;

---

(1) V. spécialement Kiatibian, *Conséquences juridiques de la transformation des Etats sur les traités*, 1892. — Larivière, *Des conséquences des transformations territoriales des Etats sur les traités antérieurs*, 1892.

(2) V. Audinet, *op.* et *loc. cit.*, n°ˢ 132 et s. — Bry, *op. cit.*, 3ᵉ édit., p. 66. — Chrétien, *op. cit.*, n° 353. — Fiore, *Le droit international codifié*, édit. 1911, n° 149. — Hershey, *op. cit.*, p. 136. — Mérignhac, *op. cit.*, t. II, p. 489. — Moye, *op. cit.*, p. 100. — Planas Suarez, *op. cit.*, t. I, n° 25. — Rivier, *op. cit.*, t. I, p. 216.

(3) V. Audinet, Chrétien.

traités imposant la neutralité à une portion déterminée du territoire national, traités reconnaissant à certaines personnes la garantie du libre exercice d'un culte, la faculté de jouir de certains établissements d'utilité locale, etc. 2° Les traités de l'Etat annexant ne doivent pas s'étendre au territoire qu'il s'est incorporé s'il a été dans l'intention des Etats contractants de limiter l'application de ces traités aux territoires qui leur appartenaient au moment où ils ont été conclus. — Tous les auteurs sont d'accord pour admettre ces deux exceptions. Mais il en est une troisième au sujet de laquelle il y a désaccord. Certains pensent que les traités de commerce du cédant doivent toujours continuer à régir le territoire démembré et que ceux de l'annexant ne doivent jamais s'étendre au pays cédé (1) : ils font valoir que les intérêts des contractants et les conditions dans lesquelles ces traités ont été primitivement conclus répugnent à une solution contraire. Telle n'est pas toutefois l'opinion de la majorité : le maintien des traités de commerce de l'Etat annexé et l'exclusion nécessaire de ceux de l'Etat annexant seraient pour ce dernier un sérieux obstacle à son œuvre d'assimilation de la province acquise. L'opinion qui nous paraît ici la plus exacte est que, comme les autres, les traités de commerce conclus par l'annexé ne doivent pas être appliqués dans le pays annexé, mais que des négociations sont nécessaires pour reconstituer le régime économique de ce pays ou lui étendre le bénéfice des traités dont jouit l'annexant.

Il va de soi, au surplus, que les clauses des traités de cession peuvent apporter des dérogations à la règle générale.

En ce qui concerne l'effet du démembrement et de l'annexion sur les traités, un auteur, Despagnet-de Boeck, a défendu une thèse un peu particulière (2). Il soutient qu'en règle générale tous les traités conclus par l'Etat annexé peuvent être invoqués par l'Etat annexant ou lui être opposés dans la mesure où ils sont applicables au territoire qu'il a acquis, parce qu'il ne peut recueillir ce territoire que tel qu'il se trouve, dans la condition que lui ont faite les traités antérieurement conclus par le pays cédant. Les seuls traités de l'annexé qui doivent disparaître sont ceux qui ont un caractère purement politique, tels que les traités d'alliance, et ceux qui ne s'expliquent que par la situation économique respective des Etats contractants ou par les dispositions spéciales de leur législation, comme les traités de commerce ou de douane, les traités d'extradition, les traités relatifs à

---

(1) V. en ce cernier sens : Cabouat, *op. cit.*, pp. 308 et s. — Kiatibian, *op. cit.*, p. 84. — Renault, Sirey, *Rec. pér.*, 1881, 2, 146 et Revue critique, 1881, p. 477.

(2) Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, n°s 91 et 96.

l'exécution des jugements. La même réserve s'impose aussi en tant qu'il s'agit d'appliquer au territoire annexé les traités de l'Etat annexant. Despagnet-de Boeck prétend, en effet, d'autre part, que les traités internationaux de l'Etat annexant doivent s'appliquer de plein droit aux provinces annexées, car les traités ne sont pas, à moins de stipulation contraire, conclus en prévision de l'étendue actuelle des pays entre lesquels ils interviennent.

216ª. — C'est le principe que nous avons posé, avec les exceptions que la majorité des auteurs y apporte, que la pratique a consacré. — En 1871, l'Allemagne n'a point appliqué à l'Alsace et à la Lorraine qu'elle prenait à la France les traités conclus antérieurement par celle-ci ; mais elle a respecté le traité du 20 novembre 1815 qui avait interdit à la France de fortifier Huningue et le territoire avoisinant. — L'article 2 du traité de Turin du 24 mars 1860, portant cession de la Savoie à la France, a de même maintenu le caractère de neutralité des parties de la Savoie neutralisées en 1815. — Le traité de Zurich du 10 novembre 1859 (art. 17, alin. 2) a étendu les traités de l'Etat acquéreur au territoire annexé. — Dans le traité de Lausanne du 18 octobre 1912 entre l'Italie et la Turquie, il n'a été fait aucune allusion au régime qui, au point de vue des traités, serait appliqué aux provinces turques cédées à l'Italie. — Rien non plus à cet égard dans le traité de Londres du 30 mai 1913 après la guerre balkanique : la Commission financière des affaires balkaniques réunie à Paris en exécution de ce traité n'a rien décidé en ce qui concerne l'effet des transformations territoriales sur les traités. — Silence également sur ce point dans le traité de Bucarest d'août 1913 et dans les traités de Constantinople, d'Athènes, de Stamboul signés en 1913 et 1914 à la suite du traité de Londres. — Le Japon, dans son traité de Shimonoseki de 1895 avec la Chine et dans son traité de Portsmouth de 1905 avec la Russie, ne s'était pas davantage occupé du régime conventionnel des territoires nouvellement acquis. — Le traité du 4 août 1916 portant cession par le Danemark aux Etats-Unis d'Amérique des Antilles danoises a spécialement prévu (art. 10) en ces termes l'effet de la cession sur les traités, conventions et arrangements internationaux : « Les traités, conventions et tous autres arrangements internationaux de quelque nature que ce soit existant entre le Danemark et les Etats-Unis s'étendront *ipso facto*, à défaut de disposition contraire, aux îles cédées » (1).

217. — Nous avons toujours supposé jusqu'ici l'hypothèse d'un territoire démembré qui est annexé à un Etat existant. Il faut appliquer les mêmes règles dans le cas où le territoire démem-

---

(1) V. R. D. I. P., t. XXIV, p. 454.

bré devient un Etat indépendant. L'Etat nouveau ne succède en principe ni aux droits ni aux obligations résultant des traités conclus par l'Etat démembré. Cet être nouveau ne saurait être engagé par les traités où il n'a pas figuré. Il n'a pas été partie contractante. Il n'est pas le continuateur, l'ayant cause de l'Etat contractant. — Ainsi, les anciennes colonies espagnoles de l'Amérique du Sud à l'égard des conventions diplomatiques conclues par l'Espagne. — Si le traité de Berlin du 13 juillet 1878, en reconnaissant l'indépendance de la Serbie, a stipulé que provisoirement les traités de commerce antérieurement conclus par la Turquie continueraient à s'appliquer en Serbie (art. 37), c'est qu'à raison du régime capitulaire existant en Turquie au profit des étrangers ces traités pouvaient dans une certaine mesure être considérés comme attribuant certains droits personnels à une classe d'individus dans le territoire démembré (n° 216[2]).

217[1]. — Au cours de la guerre mondiale de 1914 des modifications territoriales importantes eurent lieu dans la constitution de la Russie. Le traité de Brest-Litovsk du 3 mars 1918 entre la Russie et les puissances centrales qui constata ces modifications (art. 3), ne s'est pas occupé des conséquences du démembrement de la Russie sur les traités conclus par elle ; le traité complémentaire de Berlin du 27 août 1918 entre la Russie et l'Allemagne a dit simplement (art. 10) qu' « en ce qui concerne l'Esthonie, la Livonie, la Courlande et la Lithuanie, des accords seront conclus avec la Russie touchant l'effet des modifications territoriales sur les traités politiques ». — Le traité de paix de Bucarest signé le 7 mai 1818 par la Roumanie avec l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Bulgarie et la Turquie disposa (art. 12) que les Etats auxquels reviennent les territoires cédés par la Roumanie concluront avec celle-ci des accords sur la répercussion des modifications territoriales sur les traités politiques.

Le traité de paix de Versailles du 28 juin 1919 avec l'Allemagne n'a pas expressément réglé la question de l'effet du démembrement d'un Etat sur ses traités : c'est par des conventions ultérieures entre la France et l'Allemagne qu'aux termes de ce traité la difficulté doit être résolue (art. 86, 114). — C'est le même principe que posent les autres traités de paix avec l'Autriche (art. 52, 58, 61), avec la Hongrie (art. 44, 47, 52), avec la Bulgarie (art. 41, 47), avec la Turquie (art. 82, 87, 90) : « Des conventions ultérieures, disent effectivement ces textes, régleront toutes questions qui ne sont pas réglées par le traité lui-même et que pourra faire naître le transfert des territoires ». — Dans l'accord, dont, à la date du 20 octobre 1921, et en conformité de l'avis demandé au Conseil de la Société des Nations, l'Empire britannique, la France, l'Italie et le Japon, signataires avec les Etats-Unis du traité de Ver-

sailles, ont imposé la conclusion à l'Allemagne et à la Pologne en vue de la mise en pratique des principes arrêtés par eux, sous la garantie de la Société des Nations, en ce qui touche le territoire de la Haute-Silésie partagé entre l'Allemagne et la Pologne, une disposition spéciale déclare expressément que la Pologne appliquera, dans la portion de la Haute-Silésie à elle définitivement attribuée, le traité concernant la protection des minorités conclu par elle le 28 juin 1919 avec les principales puissances alliées et associées, l'Allemagne devant d'ailleurs, au moins pour une période transitoire de quinze années, en suivre également les stipulations relatives à cette protection dans la partie de la Haute-Silésie reconnue définitivement allemande (1).

217². — On ne trouve aucune disposition relative aux traités à appliquer aux Etats nouveaux formés par le démembrement de l'ancienne Russie dans les conventions que la Russie des Soviets a signées le 12 juillet 1920 avec la Lithuanie, le 11 août 1920 avec la Lettonie et le 14 octobre 1920 avec la Finlande.

217³. — Il a été soutenu que, conformément au principe que les traités de l'Etat démembré cessent d'être applicables aux provinces séparées annexées à un autre Etat, les capitulations relatives à la condition des étrangers et à la juridiction des consuls sont abolies de plein droit dans les territoires d'un Etat capitulaire acquis par une puissance européenne non assujettie au régime des capitulations. On fait remarquer en faveur de cette solution que le changement de souveraineté a donné aux étrangers dans ces territoires des garanties qu'ils ne possédaient pas auparavant. Telle est la solution qui a été consacrée lorsque des provinces de l'Empire turc furent annexées par des Etats européens, en particulier par la Russie. Le gouvernement français a cependant protesté quand le gouvernement italien, après avoir occupé la ville et le territoire de Massaouah, sur la côte occidentale de la Mer Rouge, a prétendu refuser de sa seule autorité aux étrangers les privilèges dont ils avaient joui jusque-là en vertu des capitulations (2). — Dans quelle mesure les Etats nouveaux nés du démembrement d'un Etat bénéficient-ils, au point de vue des droits d'exterritorialité, des traités antérieurement passés par le gouvernement de cet Etat ? La question s'est posée, après la grande guerre, dans les rapports de la Chine avec les pays créés à la suite de la dislocation de la Russie et de l'Autriche-Hongrie. La Chine, par un mandat présidentiel du 27 avril 1919, a déclaré refuser d'ap-

---

(1) V. dans le Temps du 22 octobre 1921, le texte de la décision des puissances du 20 octobre 1921 relative au partage de la Haute-Silésie.

(2) V. Kiatibian, *op. cit.*, p. 100. — Archives diplomatiques, 2ᵉ série, t. XXXII, p. 93.

pliquer à ces pays les privilèges capitulaires dont jouissait leur ancienne mère-patrie (1).

217⁴. — Dans une allocution prononcée en consistoire secret le 21 novembre 1921, le Pape Benoît XV a déclaré que les Etats nouveaux constitués après la guerre mondiale comme ceux déjà existants qui ont été alors agrandis n'ont aucun droit de réclamer pour eux les privilèges que le Saint-Siège avait concédés par des concordats ou des conventions spéciales aux Etats dont ils sont sortis ou ont acquis des territoires (comp. n° 215³) (2).

218. — 2° *Dettes publiques* (3). — Au point de vue de l'effet sur les *dettes publiques* de la transformation territoriale d'un Etat, il faut envisager deux hypothèses distinctes.

218¹. — *a*) S'il s'agit de dettes *hypothécaires*, c'est-à-dire de dettes à la sûreté desquelles des immeubles sont affectés dans le territoire cédé, ou de dettes *hypothéquées*, c'est-à-dire de dettes contractées dans l'intérêt exclusif du pays annexé et qui, propres à ce pays, ne tombent pas dans le passif de l'Etat démembré, on est d'accord pour décider que l'Etat cédant en est complètement libéré et qu'elles passent, avec le territoire, à l'Etat acquéreur de ce territoire, qui les prendra à son compte ou les fera supporter par la province qu'elles grèvent spécialement. Les dettes personnelles des provinces annexées, ou séparées, relatives à des *intérêts locaux*, doivent tout naturellement rester à la charge de ces provinces et être acquittées par l'Etat auquel vont ces provinces. Il paraît juste en effet que celui qui a les profits ait aussi les charges : *res transit cum suo onere*. C'est ce qu'admettent les auteurs. V. Audinet, *op.* et *loc. cit.*, n°ˢ 96 et 97 ; Bry, *op. cit.*,

---

(1) V. R. D. I. P., 2ᵉ série, t. II, p. 107.

(2) V. le Temps du 23 novembre 1921, p. 2.

(3) V. spécialement Andreades, *Les obligations financières envers la dette publique ottomane des provinces détachées de l'Empire turc d'après le traité de Berlin*, R. D. I. P., t. XI, p. 585. — Appleton, *Des effets des annexions de territoires sur les dettes de l'Etat démembré ou annexé*, 1894. — Corsi, *Oblighi patrimoniali degli Stati nel caso di mutazione*, 1895. — Comp. Diena, *Il fallimento degli Stati*, 1898. — Garelli, *Il diritto internazionale tributario: la scienza della finanza internazionale tributaria*, 1899. — Inhulsen, *La responsabilité de l'Etat annexant pour les dettes de l'Etat annexé*, Archiv. für öffentl. Recht, 1905, p. 130. — Jèze, *Le partage des dettes publiques au cas de démembrement du territoire*, Revue de sc. et de lég. financières, 1921, n° 1.— De Lapradelle et Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, t. I, pp. 276 et s.— Meili, *Der Staatsbankerott*, 1895.— Moore, *History and digest of the international arbitrations*, 1898, n°ˢ 3571-3590. — Politis, *Des emprunts d'Etat en droit international*, 1894. — Pflug, *Staatsbankerott und internationales Recht*, 1898. — De Waal, *Les dettes d'un territoire annexé: leur garantie par le conquérant*, Gazette de Hollande, 19 juillet 1913. — Wuarin, *Les emprunts d'Etat et la protection des droits des porteurs de fonds d'Etats étrangers*, 1907. — V. Actes et documents de la Conférence financière balkanique de Paris, 1913.

p. 71 ; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, n° 97; Fiore, *op. cit.*, n° 153; Moye, *op. cit.*, p. 101 ; Piédelièvre, *op. cit.*, t. I, p. 132 ; Rivier, *op. cit.*, t. I, p. 213 ; etc.

218². — Les traités prévoient et résolvent aussi, en général, en ce sens les questions de ce genre. Nous pouvons citer les traités de Campo-Formio du 17 octobre 1797, art. 4 et 10, de Lunéville du 9 février 1801, art. 8, de Paris du 24 août 1801, art. 5 et 6, de Paris du 30 mai 1814, art. 21, de Vienne du 30 octobre 1814, art. 17. La Sardaigne (traité du 10 novembre 1859, art. 5), puis l'Italie (traité du 3 octobre 1866, art. 6) ont pris à leur charge la partie de la dette autrichienne qui concernait spécialement le royaume lombard-vénitien.

218³. — *b*) Mais que décider en ce qui concerne la *dette publique générale* de l'Etat démembré ? A cet égard des divergences nombreuses existent en doctrine. Plusieurs systèmes. — 1° La cession consentie par un Etat d'une fraction de son territoire ne doit avoir aucune conséquence relativement à sa dette publique : celle-ci demeure entièrement à sa charge. En effet, l'Etat démembré continue d'exister et gardé son individualité ; il doit donc rester tenu envers ses créanciers. D'autre part, l'Etat annexant, n'étant qu'un ayant cause à titre particulier, ne doit pas être tenu des obligations personnelles contractées par son auteur. (En ce sens : Chrétien, *op. cit.*, n° 139 ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, n° 157). — 2° La dette publique de l'Etat démembré doit être partagée entre cet Etat et le territoire même qui est annexé : l'Etat annexant n'en doit supporter aucune fraction (En ce sens : Appleton, *op. cit.*, §§ 51 et s.). — 3° L'Etat annexant doit prendre à sa charge une partie de la dette publique de l'Etat démembré. Deux motifs principaux à l'appui de cette solution, qui est la plus généralement suivie dans la doctrine. La dette publique a été contractée dans l'intérêt du territoire entier de l'Etat ; la portion aujourd'hui séparée en a profité comme le reste ; il est juste qu'elle continue dans une certaine mesure à en supporter le fardeau ; mais comme c'est à l'Etat annexant que vont les produits de la partie cédée, il est équitable qu'il en ait les charges. L'Etat, dont toutes les ressources sont affectées au payement de sa dette, doit être affranchi d'une fraction correspondante de celle-ci, lorsqu'il perd, avec une portion de son territoire, une partie de ses ressources (En ce sens : Audinet, *op.* et *loc. cit.*, n° 94 ; Bry, *op. cit.*, p. 66 ; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, n° 97 ; Fiore, *op.* et *loc. cit.* ; Le Fur, R. D. I. P., t. VI, p. 615 ; F. de Martens, *op. cit.*, t. I, § 68 ; Piédelièvre, *op. cit.*, t. I, n° 154 ; Rivier, *op. cit.*, t. I, p. 214).

Mais une question nouvelle se pose si on admet le principe d'un partage de la dette entre l'Etat annexant ou la province annexée et l'Etat démembré : sur quelle base se fera la répar-

tition de cette dette publique ? — Les auteurs sont divisés. — Les uns s'attachent au chiffre de la population ; d'autres à l'étendue du territoire. L'opinion de Bluntschli est meilleure et plus juste. Il fixe la part contributive d'après la quote-part d'impôts mise à la charge de la province annexée ou séparée. Il y a, en effet, une corrélation nécessaire entre la dette publique d'un Etat et les impôts supportés par les habitants. Les seconds constituent la garantie de la première. Cette dernière opinion est adoptée par de nombreux auteurs : Appleton, Audinet, Bry, Despagnet-de Boeck, Fiore, Jèze, Piédelièvre, Rivier, etc.

218. — Le problème de la transmission des dettes publiques de l'Etat annexé à la charge de l'Etat annexant soulève une double difficulté : — 1° Seront-ce toutes les dettes publiques de l'annexé sans exception qui passeront à l'annexant ? Certains, comme Oppenheim (1), prétendent que dans le cas d'une annexion à la suite d'une conquête la transmission doit s'étendre même aux obligations assumées en vue de faire la guerre qui a conduit à la conquête. Mais la plupart des auteurs soustraient de pareilles dettes à la transmission. Il paraît, en effet, difficile d'obliger l'Etat acquéreur à supporter les dettes que l'Etat cédant avait contractées pour le combattre et amener sa défaite : les *dettes de guerre* sont ainsi soumises à un régime particulier. C'est en ce dernier sens que se prononcent notamment Jèze, Lawrence et Westlake (2). Aux dettes de guerre on peut assimiler aussi celles contractées en temps de paix, mais spécialement en vue de l'*asservissement* du territoire libéré : elles ne sauraient lier davantage l'Etat libérateur (3). — 2° L'Etat annexant devra-t-il payer les dettes de l'Etat annexé même au-delà de l'actif qu'il en reçoit ? Ici encore, il y a discussion entre les juristes. L'affirmative est soutenue par Heffter, Huber et F. de Martens (4). Jèze, Oppenheim et Westlake défendent l'opinion contraire, chacun d'ailleurs par des motifs différents : Westlake voit dans cette solution une application du principe du droit de succession *sous bénéfice d'inventaire* ; Jèze en décide ainsi parce que, l'Etat annexant n'ayant pas contracté *personnellement* la dette de l'Etat annexé, il est logique et équitable que, du fait de l'annexion, il ne soit tenu au maximum que *propter rem, à cause de l'annexion* : ce sont, d'après lui, les forces contributives des habitants du terri-

---

(1) Oppenheim, *op. cit.*, t. I, § 82.

(2) Jèze, *op.* et *loc. cit.* — Lawrence, *op. cit.*, § 49. — Westlake, *op. cit.*, t. I, p. 78.

(3) V. Jèze, *op.* et *loc. cit.* — Comp. Audinet, *op.* et *loc. cit.*, n° 78.

(4) Heffter, *op. cit.*, § 25. — Huber, *op. cit.*, p. 158. — F. de Martens, *op. cit.*, t. I, § 67.

toire annexé qui déterminent ce que comprend, au juste, l'obligation *propter rem* (1).

218⁵. — Les règles précédemment indiquées doivent-elles être également suivies lorsqu'un territoire est enlevé à un Etat, non pas pour être annexé à un autre Etat, mais pour constituer lui-même un Etat indépendant ? On résoud généralement cette question d'une façon affirmative (2).

218⁶. — Des dispositions plus ou moins précises règlent presque toujours en pratique le sort de la dette publique générale en cas de démembrement d'un Etat. Ces dispositions, toutefois, sont loin d'être identiques. — Ainsi, tandis qu'en 1783 les colonies américaines, devenues indépendantes de l'Angleterre, ont refusé de prendre aucune part de la dette publique anglaise, les colonies hispano-américaines qui se sont en 1823 érigées en Etats souverains ont déclaré, par une stipulation expresse, vouloir assumer une partie de la dette publique de l'Espagne (3). — Il y a eu stipulation d'un partage de la dette suivant une proportion déterminée entre l'Etat démembré et l'Etat annexant, notamment dans les traités du 10 novembre 1859 entre la France, l'Autriche et la Sardaigne, des 24 mars et 23 août 1860 entre la France et la Sardaigne, du 30 octobre 1864 entre l'Autriche, la Prusse et le Danemark, du 3 octobre 1866 entre l'Autriche et l'Italie, des 15 septembre 1864 et 7 décembre 1866 entre la France et l'Italie pour le règlement de la dette pontificale en ce qui concerne les Romagnes, les Marches, l'Ombrie et Bénévent annexées en 1860 par l'Italie, du 24 mai 1881 contenant cession à la Grèce de la Thessalie (art. 10). Comp. traité de Berlin du 13 juillet 1878, art. 9, 33, 42. Partage de la dette d'après l'étendue du territoire acquis, dans le traité de Berlin de 1878, vis-à-vis de la Bulgarie, de la Serbie et du Monténégro ; partage de la dette proportionnellement à la population du territoire démembré, dans la convention de 1866 sur la dette pontificale ; partage de la dette suivant les revenus des territoires cédés, dans la convention de 1881 concernant la Thessalie. En fait, quel que soit le principe adopté, les traités indiquent d'ordinaire, d'une façon précise, par un chiffre déterminé, le montant de la dette que doit supporter l'Etat annexant : V. notamment traités des 10 novembre 1859, art. 5 et 3 octobre 1866, art. 6, conventions des 23 août 1860, art. 1 et 7 décembre 1866. — Au contraire, en 1871, l'Alsace-Lorraine fut cédée à l'Allemagne franche ou libre de toute part contributive dans la dette publique de la France, et en 1883, par le

---

(1) Jèze, *op.* et *loc. cit.* — Oppenheim, *op. cit.*, t. I, § 82. — Westlake, *op. cit.*, pp. 75-78.

(2) V. Audinet, *op.* et *loc. cit.*, n° 106.

(3) Moore, *Digest of international law*, t. I, pp. 330 et s.

traité d'Ancon du 20 octobre, le Chili, auquel fut cédée par le Pérou la province de Tarapaca, n'a point assumé la dette garantie par cette province. C'est également la solution que les Etats-Unis en 1898, après leur guerre contre l'Espagne, s'efforcèrent de faire prévaloir : à cet égard quelques explications sont nécessaires.

218[7]. — Après la guerre de 1898 qui priva l'Espagne, au profit des Etats-Unis, d'une partie de ses colonies, la question se posa, lors des négociations de paix, de savoir si les dettes des colonies abandonnées par l'Espagne passeraient à la charge des Etats-Unis. La difficulté fut grande surtout en ce qui concerne Cuba. Les Etats-Unis ne voulaient pas assumer les charges, même hypothécaires, qui grevaient cette île. Mais comme, d'autre part, ils ne voulaient point contredire ouvertement le principe : *res transit cum suo onere* qu'ils avaient eux-mêmes appliqué dans quelques traités (traité de Guadalupe Hidalgo du 2 février 1848 cédant certains territoires du Mexique), ils eurent recours à un procédé ingénieux qui consistait à faire abandonner par l'Espagne ses droits sur Cuba, sans préciser à qui ils passaient (art. 1[er], protocole de paix du 12 août 1898 ; art. 1[er], traité de paix de Paris du 10 décembre 1898) : de la sorte les Etats-Unis ne devenaient pas maîtres de l'île mais se bornaient à l'occuper provisoirement et, dès lors, ils n'étaient tenus que des obligations découlant du fait de l'occupation ; Cuba, de son côté, ne devenant pas à proprement parler indépendante, ne pouvait être déclarée débitrice des obligations contractées à son occasion ; les dettes cubaines restaient ainsi à la charge de l'Espagne. — Au mois de février 1909, alors que prit fin l'occupation provisoire de Cuba par les Américains (n° 181[1]), le ministre d'Espagne à la Havane demanda que l'île participât à la dette coloniale contractée par l'Espagne à l'époque où celle-ci possédait Cuba ; le gouvernement cubain refusa en se prévalant du traité de Paris d'après lequel l'Espagne abandonnait l'île aux Cubains, libre de toute charge. — Pour les îles Philippines, il ne s'agissait plus d'un simple abandon de l'Espagne, c'était une véritable « cession » consentie aux Etats-Unis (art. 3 du traité de paix) ; les Etats-Unis succédaient donc, conformément aux principes généralement admis en Europe, aux obligations comme aux droits des anciens possesseurs de l'archipel (1).

218[8]. — Par le traité de paix de Lausanne du 18 octobre 1912 entre l'Italie et l'Empire ottoman, il a été stipulé (art. 10) que « le gouvernement italien s'engage à verser annuellement à la caisse

---

(1) Le Fur, *La guerre hispano-américaine*, R. D. I. P., t. VI, pp. 603, 615 et s. — Von Bar, *Die cubanische Staatsschuld*, 1899. — Mérignhac, *La paix hispano-américaine*, Revue du droit public, 1899, n° 2. — *Le traité de paix entre l'Espagne et les Etats-Unis* (brochure anonyme), 1898.

de la dette publique ottomane, pour le compte du gouvernement impérial, une somme correspondant à la somme moyenne qui, dans chacune des trois années précédant celle de la déclaration de guerre, a été affectée au service de la dette publique sur les recettes des deux provinces » (de la Tripolitaine et de la Cyrénaïque annexées par l'Italie).

218°. — La guerre qui éclata en 1912 entre la Turquie et les Etats balkaniques a fait passer de nombreux territoires de l'Empire ottoman sous la souveraineté de la Bulgarie, de la Serbie, du Monténégro et de la Grèce. En exécution du traité de paix de Londres du 30 mai 1913, c'est une Commission internationale financière, devant se réunir à Paris et composée de délégués des Etats ayant pris part à la guerre et de représentants des grandes puissances de l'Europe, qui fut chargée de régler les conséquences économiques et financières du changement de souveraineté sur les territoires cédés. Cette Commission, connue sous le nom de « Conférence financière des affaires balkaniques », qui tint ses séances de mai à juillet 1913, partagea les dettes entre les Etats annexants et l'Etat démembré suivant une proportion à déterminer, que dans la discussion on déclara devoir être corrélative à la part d'impôts à la charge des provinces cédées. Une seconde session de la Conférence devait avoir lieu en octobre 1914 pour l'application du principe posé dans la première session, mais la guerre mondiale en empêcha la réunion. — Des dispositions particulières en ce qui concerne l'effet d'une cession de territoire sur les dettes publiques existent dans le traité du 4 août 1916 par lequel le Danemark a transféré les Antilles danoises aux Etats-Unis (art. 3, 3°, 5° et 6°) (1).

218¹⁰. — Quelles ont été, en ce qui concerne les dettes d'un Etat démembré par rapport à l'Etat annexant ou à l'Etat nouvellement créé, les conséquences de la guerre mondiale de 1914-1919 ?

D'après les conditions de paix imposées à l'Allemagne, à Versailles, le 28 juin 1919, en principe les puissances auxquelles sont cédés des territoires allemands doivent assumer le paiement d'une part à fixer de la dette de l'Empire allemand et de la dette de l'Etat allemand auquel le territoire cédé appartenait, telles qu'elles existaient au 1ᵉʳ août 1914 (donc à l'exclusion de la dette de guerre) : ces parts doivent être déterminées par une commission interalliée, dite Commission des réparations (composée d'un représentant des Etats-Unis, de l'Empire britannique, de la France et de l'Italie et, suivant un roulement, d'un représentant du Japon, de la Belgique ou de la Serbie), sur le montant des dettes tel qu'il existait au 1ᵉʳ août 1914 (art. 254 ; comp. art. 39, 86, 91, 114); les parts de la dette seront calculées en

(1) V. R. D. I. P., t. XXIV, p. 454.

prenant pour base la moyenne des trois années financières 1911, 1912 et 1913, d'après le rapport existant entre telle catégorie de revenus dans le territoire cédé et les revenus correspondants de la totalité de l'Empire allemand ou de l'Etat allemand désignés par la commission comme donnant la juste mesure des facultés respectives de paiement des territoires cédés (art. 254). — Le principe souffre toutefois une quadruple exception (art. 255): 1° En considération du fait que l'Allemagne, en 1871, refusa de supporter la part de l'Alsace-Lorraine, qu'elle s'annexait, dans la dette française (n° 218⁶), les conditions de paix que les puissances alliées et associées victorieuses ont imposées à l'Empire allemand déclarent que les territoires d'Alsace-Lorraine font retour à la France francs et quittes de toutes dettes publiques (art. 55 et 255). 2° De même, la Pologne ne doit assumer aucune charge pour la fraction de la dette dont l'origine est attribuée aux mesures prises par les gouvernements allemand et prussien pour la colonisation allemande de la Pologne (art. 92 et 255). 3° En ce qui concerne tous les territoires cédés autres que l'Alsace-Lorraine, la fraction de la dette de l'Empire ou des Etats allemands dont la commission estimera qu'elle correspond à des dépenses effectuées par l'Empire ou les Etats allemands à l'occasion des biens et propriétés appartenant à l'Empire ou aux Etats et situés dans ces territoires est exclue de l'attribution à faire en exécution de l'article 254 (art. 255). 4° Enfin, dans le cas des anciens territoires allemands, y compris les colonies, protectorats et dépendances, administrés par mandataire, ni le territoire, ni la puissance mandataire ne supporteront aucune part de la dette allemande (art. 257).

Ce sont des dispositions analogues qui figurent dans les autres traités de paix de 1919-1920. — D'après le traité de paix de Saint-Germain signé avec l'Autriche le 10 septembre 1919, chacun des Etats auxquels un territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise est transféré et chacun des Etats nés du démembrement de cette monarchie, y compris l'Autriche, doivent assumer, sans solidarité, la responsabilité d'une part de la dette, gagée ou non gagée, de l'ancien gouvernement autrichien telle qu'elle était constituée à l'ouverture de la guerre (art. 203 ; comp. art. 52, 58, 61). Mais ces Etats, à l'exception de l'Autriche, ne seront tenus d'aucune obligation à raison de la dette de guerre de l'ancien gouvernement autrichien; d'un autre côté, ils ne pourront exercer de recours contre l'Autriche pour les titres de dette de guerre dont eux-mêmes ou leurs ressortissants sont propriétaires (art. 205 ; comp. art. 38). La partie de la dette d'avant-guerre non gagée est répartie entre l'Autriche et les Etats nouveaux proportionnellement aux facultés contributives des territoires attribués (art. 203) ; trois parties de la dette publique non gagée, expressément indiquées à l'article 206,

n° 13, à l'annexe à l'article 233, à l'article 204, alinéa 2, ne doivent pas toutefois entrer en compte pour le partage (1). — Mêmes dispositions en ce qui concerne la Hongrie, dans le traité de paix de Trianon du 4 juin 1920 (art. 186 et 188; comp. art. 44, 47, 52). — Le traité de Neuilly du 27 novembre 1919 avec la Bulgarie dispose de même que les puissances cessionnaires de territoires bulgares assumeront une partie de la dette publique bulgare telle qu'elle existait au moment où la Bulgarie est entrée en guerre (art. 141 ; comp. art. 41, 47) ; il déclare, d'autre part, que la Bulgarie doit supporter une part de la dette publique ottomane d'avant-guerre afférente aux territoires ottomans que le traité de Constantinople de 1913 lui avait fait acquérir et à ceux dont la cession lui est confirmée par le traité de Neuilly (art. 134). — C'est encore le même principe qu'a consacré le traité de paix du 10 août 1920, signé à Sèvres avec la Turquie (art. 241 ; comp. art. 87, 90). — Une conférence s'est, à la fin d'octobre 1921, réunie à Porto-Rosa, entre les Etats successeurs de l'Autriche-Hongrie, pour préciser certaines conséquences des démembrements imposés à l'ancien Empire austro-hongrois, notamment en ce qui concerne les relations économiques, postales et de chemins de fer (2). Des conférences se sont de même tenues entre ces Etats à Rome en 1921 et en 1922.

Le traité de Versailles du 28 juin 1919 conclu par les principales puissances alliées et associées avec la Pologne stipula, à l'article 21, que la Pologne assumera une partie de la dette publique russe, qu'une commission préparera une convention *ad hoc* et que si la commission ne parvient pas à un accord les questions litigieuses seront soumises à l'arbitrage de la Société des Nations (3).

Il faut encore citer au point de vue qui nous occupe les arrangements signés à Saint-Germain le 10 septembre 1919 entre les Etats-Unis d'Amérique, la Belgique, l'Empire britannique, la Chine, Cuba, la France, la Grèce, l'Italie, le Japon, le Nicaragua, le Panama, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, l'Etat serbe-croate-slo-

---

(1) V. Jèze, *op.* et *loc. cit.* — Penesco, *Les clauses financières du traité de Saint-Germain-en-Laye*, 1921.

(2) V. le texte du protocole signé le 23 novembre 1921 à Porto-Rosa, dans le Bulletin de l'Institut intermédiaire international, t. VI, p. 173.

(3) A la date du 18 mai 1920, un député français, M. Daladier, a posé au ministre des Affaires étrangères la question de savoir si le gouvernement français entend faire reconnaître par toutes les républiques russes, dont les territoires ont fait partie de l'ancien empire russe, leur quote part de la dette extérieure russe ainsi que le respect des propriétés et concessions françaises. A cette question, le ministre a répondu que tout territoire ayant fait partie de l'ancien empire russe, qui serait éventuellement constitué en Etat indépendant régulièrement reconnu, devrait assumer sa part de la dette extérieure russe et assurer le respect des propriétés et concessions françaises (Question n° 2793, Journal officiel du 28 mai 1920, Chambre, Débats parlementaires, p. 1672). — Comp. *infrà*, n° 218[13].

vène, le Siam et l'Etat tchéco-slovaque, modifiés le 8 décembre 1919, relatifs au compte des réparations en ce qui touche l'Italie et concernant la contribution aux dépenses de libération des territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise (1). — Un traité du 5 juillet 1920 entre les principales puissances alliées et le Danemark a déclaré transférer franc et quitte de toutes charges et obligations au Danemark la portion du Sleswig qui a été attribuée à cet Etat par le plébiscite du 10 février 1920 (2).

218[11]. — Au cours de la grande guerre, et sous l'influence de l'Allemagne, certaines parties de la Russie se sont déclarées Etats indépendants. Il en fut ainsi notamment de l'Esthonie et de la Livonie. Dans le traité de Berlin du 27 août 1918 entre l'Allemagne et la République fédérale russe des Soviets, complémentaire au traité de paix de Brest-Litovsk du 3 mars 1918 entre l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Bulgarie, la Turquie et la Russie des Soviets, il a été stipulé (art. 7) que « du fait de leur ancienne union à la Russie, l'Esthonie et la Livonie ne seront tenues vis-à-vis de la Russie d'obligations d'aucune espèce ». — Le traité de paix de Bucarest du 7 mai 1918 entre l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Bulgarie, la Turquie et la Roumanie, qui a cédé aux puissances centrales certains territoires roumains, porte (art. 12) que « les biens de l'Etat dans les territoires roumains cédés passent sans indemnité et sans charges aux Etats qui les acquièrent, en réservant cependant les droits privés sur ces régions » et qu' « aucune obligation d'aucune sorte ne résulte ni pour ces territoires eux-mêmes, ni pour les Etats qui les acquièrent, du fait que ces territoires ont appartenu à la Roumanie ». — Après la déclaration d'indépendance de la Finlande, le traité d'amitié du 10 mars 1918 entre la République fédérale russe des Soviets et la République socialiste finlandaise des travailleurs a disposé (art. 8) que « les dettes des institutions de l'Etat finlandais, du Trésor finlandais, vis-à-vis des institutions de l'Etat russe et du Trésor russe, et vice-versa, ainsi que les obligations à court terme souscrites par l'intermédiaire de la Banque finlandaise, sont reconnues par les deux républiques socialistes ». D'après l'article 24 du traité de paix du 14 octobre 1920 entre la Finlande et la Russie des Soviets, « la Finlande ne participera pas aux frais que la guerre mondiale de 1914 à 1918 a occasionnés à la Russie », et, d'après l'article 25, « aucune des puissances contractantes n'est responsable des dettes publiques et autres engagements de l'autre puissance » ; l'article 26 dispose que « les dettes et autres enga-

---

(1) V. le texte de ces arrangements dans le Recueil des traités de la Société des Nations, t. II, pp. 22, 30, 36 et 44.

(2) V. ce traité dans le Recueil précité, t. II, p. 242.

gements de l'Etat russe et des institutions gouvernementales russes envers l'Etat finlandais et la Banque de Finlande, de même que les dettes et engagements de l'Etat finlandais et des institutions gouvernementales finlandaises envers l'Etat russe et ses institutions gouvernementales seront considérés comme étant réciproquement liquidés ». — Le traité de paix de Riga du 11 août 1920 entre la Russie et la Latvie (Lettonie) (art. 5, 16) et celui de Moscou du 12 juillet 1920 entre la Russie et la Lithuanie (art. 8) renferment des clauses analogues. — Les obligations et charges de la Russie ne passent pas à la Pologne d'après le traité de paix polono-russe du 12 octobre 1920 (art. 10) (1).

218[12]. — Le traité du 6 décembre 1921 entre la Grande-Bretagne et l'Irlande, qui a constitué l'Etat libre d'Irlande, dispose que « l'Etat libre d'Irlande assumera une partie de la dette publique du Royaume-Uni existant à cette date dans une proportion qui sera jugée juste et équitable, en tenant compte de toute revendication juste de l'Irlande concernant la part de l'Irlande, comme contre-partie, le total de ces sommes devant être déterminé, à défaut d'accord, par l'arbitrage d'une ou plusieurs personnes indépendantes, citoyens de l'empire britannique ».

218[13]. — Dans une note qu'il a adressée en janvier 1922 aux petits Etats baltiques (Esthonie, Lettonie, Lithuanie) formés de parties de l'ancien empire de Russie, le gouvernement français a demandé à ces Etats, en leur qualité d'Etats successeurs dudit empire, « d'assumer une juste proportion de la dette russe », et aussi « de reconnaître les demandes de dommages-intérêts formulées par les particuliers (français) en raison des pertes infligées par la révolution » (2).

218[14]. — Dans la circulaire qu'à la date du 7 juin 1921 il a adressée aux membres de la Société des Nations pour la détermination des membres de l'organisation internationale du travail ayant l'importance industrielle la plus considérable, le secrétaire général de la Société a demandé des indications notamment sur le montant de la dette publique et des titres de la dette publique de l'Etat, et, à cette fin, il a précisé que « pour les Etats dont les territoires ont été modifiés à la suite de la guerre mondiale de 1914-1919, les données dont s'agit doivent être calculées pour les territoires d'après guerre en attribuant aux territoires perdus ou acquis à la suite de la guerre une part de la dette publique proportionnée à leur population d'avant-guerre » (3).

---

(1) V. les textes de ces divers traités, R. D. I. P., 2e série, t. I, Documents, et Recueil des traités de la Société des Nations.

(2) V. le texte de cette note dans l'Echo de Paris du 12 février 1922. — V. aussi le Daily Telegraph du 9 février 1922.

(3) Journal officiel de la Société des Nations, t. II, 1921, p. 623.

218[15]. — Au point de vue des règles relatives à la transmission de la dette publique lorsqu'une colonie ou une province se détache d'un Etat pour former elle-même un Etat indépendant, on doit noter qu'une certaine diversité de conception existe entre l'Amérique et l'Europe. Tandis qu'en Europe le principe général est que, sauf stipulation contraire, l'Etat nouvellement constitué doit être tenu d'une partie de la dette de la métropole ou de l'Etat démembré, en Amérique on admet que le nouvel Etat doit naître entièrement délié des précédentes obligations financières à moins qu'il n'en soit décidé autrement par une stipulation *spéciale*, par un acte *volontaire* de la part de cet Etat : l'article 4 du traité conclu le 25 avril 1844 entre le Chili et l'Espagne est à cet égard particulièrement suggestif.

219. — 3° *Domaine de l'Etat*. — Lorsqu'un Etat, démembré, cède une portion de son territoire, les biens composant le domaine *public*, c'est-à-dire ceux affectés par leur nature à un service public, qui existent sur le territoire annexé, passent avec leur caractère propre et leur condition juridique à l'Etat annexant : consacrés au service public de la province cédée, ils doivent appartenir à la souveraineté qui en a désormais la charge. — Les biens du domaine de la couronne, véritable dépendance du domaine public puisqu'ils donnent au souverain le moyen de s'entourer de la représentation qui lui est nécessaire dans l'intérêt de l'Etat, sont soumis au même sort. Certains auteurs cependant, comme Despagnet-de Boeck (*op. cit.*, n° 99), en font des biens du domaine privé de l'Etat.

Les objets mobiliers, qui garnissent les immeubles rentrant dans le domaine public d'un Etat, suivent la condition des biens dont ils sont les accessoires.

Les archives et titres relatifs à la propriété des biens acquis par l'Etat annexant, qui font également partie du domaine public, doivent aussi lui être remis. Mais, à cet égard, diverses questions peuvent se poser, qui sont susceptibles de donner lieu, et qui ont donné lieu en pratique à des difficultés : l'Etat démembré est-il tenu de livrer à l'annexant même les archives et les titres intéressant le territoire annexé qui se trouvent dans des locaux non situés sur ce territoire, et, si on admet la solution affirmative, quels sont exactement les archives et les titres dont il doit se démunir : sont-ce seulement les documents de nature à constituer entre les mains de l'annexant un moyen d'administrer la région ou encore ceux qui ont un caractère purement historique ? (1)

Les établissements publics, les fondations pieuses et charitables, les hospices, etc., suivent, au cas de démembrement, le sort de la

---

(1) V. May, *La saisie des archives du département de la Meurthe pendant la guerre de 1870-1871*, R. D. I. P., t. XVIII, 1911, pp. 22 et s.

province où ils sont établis sauf à indemniser les habitants des autres provinces, si ces établissements devaient pourvoir à leurs besoins.

En ce qui concerne les biens du domaine *privé* de l'Etat, c'est-à-dire les biens que celui-ci possède comme le ferait un simple particulier, pour en tirer des revenus, il faut dire qu'à défaut d'une disposition spéciale ils ne passent pas dans le domaine de l'Etat annexant. L'Etat démembré qui, malgré la perte qu'il a subie, demeure la même personne qu'auparavant, ne cesse pas, plus qu'un particulier, d'être propriétaire des choses qu'il possède dans le territoire annexé et il n'y a aucun principe qui s'oppose à ce qu'il puisse avoir la propriété d'immeubles dans ce territoire. Les propriétés privées restent à l'abri des effets produits par les traités de cession.

219[1]. — Il se peut que l'Etat démembré ait fait des concessions au profit de particuliers sur le domaine qui lui appartenait (concessions de mines, de carrières, de force motrice, d'eau). D'après l'opinion généralement admise, ces concessions doivent être respectées par l'Etat annexant, car elles constituent des droits acquis. Il va de soi, d'ailleurs, qu'il ne peut s'agir ici que de concessions *réalisées* : des concessions simplement *projetées* ne peuvent pas donner naissance à des droits acquis. M. Gilbert Gidel fait à ce sujet certaines distinctions : pour lui, les concessions génératrices de droits réels sont opposables à l'annexant, mais non celles qui confèrent seulement des droits de créance ; les simples autorisations données par l'Etat démembré ne s'imposent pas davantage à l'Etat annexant (1).

219[2]. — Les conséquences d'une annexion sur les chemins de fer, qui ont une importance si considérable au point de vue économique et stratégique, demandent certaines précisions. Plusieurs situations sont possibles : — 1° S'agit-il d'une ligne exploitée par l'Etat démembré et dont il est propriétaire, l'Etat annexant devient propriétaire de la portion de ligne existant sur le territoire acquis, mais ne doit aucune indemnité de ce chef, pas plus que pour les routes ordinaires et les cours d'eau. — 2° Si l'exploitation du réseau enlevé par l'annexion est confiée à une compagnie, l'annexant acquerra la nue propriété que s'était réservée l'Etat démembré, mais devra payer une indemnité à la compagnie, s'il ne la laisse pas continuer son exploitation. — 3° Si la compagnie privée est, non seulement concessionnaire de l'exploitation, mais propriétaire du chemin de fer lui-même, l'Etat annexant n'acquerra aucun droit sur le chemin de fer, sauf à en négocier l'achat avec la compagnie propriétaire.

---

(1) Gilbert Gidel, *Des effets de l'annexion sur les concessions*, 1904, p. 128

219³. — Au point de vue du domaine comme à tous autres points de vue, il n'y a pas de distinction à faire suivant que le territoire démembré doit s'adjoindre à un Etat déjà existant ou constituer un Etat nouveau.

219⁴. — Les traités de cession contiennent habituellement des clauses réglant les questions domaniales. — Indiquons quelques cas de l'époque moderne.

219⁵. — L'article 4 de la convention du 23 août 1860 relative à l'annexion de Nice et de la Savoie a décidé que le matériel, les meubles et effets mobiliers de toute nature garnissant les immeubles affectés à un service public dans la Savoie et l'arrondissement de Nice et appartenant au gouvernement sarde, sont devenus la propriété du gouvernement français par le fait de l'annexion. L'article 10 de la même convention de 1860 a, d'autre part, déclaré que les archives, titres de propriété, documents administratifs, religieux, relatifs à la Savoie, se trouvant entre les mains du gouvernement sarde, doivent être remis au gouvernement français: mais il ne semble pas que cette disposition de la convention ait été strictement exécutée (1).

L'article 3 du traité de Francfort du 10 mai 1871 a imposé au gouvernement français l'obligation de remettre au gouvernement allemand les archives, documents et registres concernant l'administration civile, militaire et judiciaire des territoires cédés et de lui restituer, sur sa demande, ceux de ces titres qui auraient été déplacés. Et, d'après l'article 8 de la convention additionnelle du 11 décembre 1871, les deux parties se sont engagées à se restituer réciproquement tous les titres, plans, matrices cadastrales, registres et papiers des communes respectives que la nouvelle frontière a détachées de leurs anciens centres administratifs et qui se trouvent déposés dans les archives des chefs-lieux de département ou d'arrondissement dont elles dépendaient précédemment. La première pensée des Allemands avait été de réclamer même les archives anciennes, ayant un caractère purement historique (2). Néanmoins la cour d'appel de Nancy a décidé, le 16 mai 1896 (Dalloz, *Rec. pér.*, 1896, 2, 411), que l'Etat français, investi, avant 1871, sur les documents constitutifs de ses archives, — partie de son domaine public, — aussi bien sur ceux concernant le territoire cédé à l'Allemagne en 1871 que sur ceux concernant le territoire demeuré français, d'un droit de propriété imprescriptible et inaliénable, n'en a nullement été dépouillé par le changement de nationalité imposé à une portion de son territoire.

---

(1) V. à ce sujet, question n° 2414, par M. Tapponnier, député français, Journal officiel, Chambre, 1920, pp. 1002 et 1042.

(2) V. **May**, *op.* et *loc. cit.*

— Les articles additionnels au traité du 10 mai 1871 se sont spécialement occupés de la cession des chemins de fer. Pour éviter le fonctionnement sur son territoire annexé de la compagnie française des chemins de fer de l'Est, qui était concessionnaire de l'Etat français, le gouvernement allemand obligea le gouvernement français à racheter à cette compagnie la concession qui lui avait été faite et à le subroger dans tous les droits qu'il aurait ainsi acquis, moyennant le paiement par l'Allemagne d'une somme de 325 millions imputables sur l'indemnité de guerre.

Le protocole du 31 octobre 1877 sur la cession par la Suède de l'île de Saint-Barthélemy à la France, dit que « la France succède aux droits et obligations résultant de tous actes régulièrement faits par la couronne de Suède ou en son nom, pour des objets d'intérêt public ou domanial concernant spécialement la colonie de Saint-Barthélemy et ses dépendances » et qu' « en conséquence les papiers et documents de toute nature relatifs auxdits actes qui peuvent se trouver entre les mains de l'administration suédoise, aussi bien que les archives de la colonie, seront remis au gouvernement français ». Une clause formelle du traité (art. 5) a stipulé que la France acquerrait les propriétés domaniales possédées dans l'île par la couronne de Suède moyennant une somme de 80.000 francs.

L'article 2 du traité de paix de Shimonoseki du 17 avril 1895 entre la Chine et le Japon et l'article 1er du traité de rétrocession du 22 septembre 1895 entre les mêmes Etats ont prévu la cession et la rétrocession de certains territoires « ensemble avec les fortifications, les arsenaux et les propriétés publiques qui y sont situés ».

Conformément aux principes, dans le traité de paix du 10 décembre 1898 entre l'Espagne et les Etats-Unis (art. 8), « l'Espagne abandonna à Cuba et céda à Porto-Rico et dans les autres îles des Indes occidentales, dans l'île de Guam et dans l'archipel des Philippines, tous les édifices, môles, casernes, forteresses, établissements, voies publiques et autres biens immeubles qui, d'après le droit, dépendent du domaine public », avec tous les titres se référant à la souveraineté abandonnée ou cédée existant dans la péninsule, à l'exception, dans certains des territoires cédés, de quelques objets spécialement indiqués (art. 5).

On trouve encore des stipulations en matière domaniale dans le traité de Portsmouth du 5 septembre 1905 entre le Japon et la Russie (art. 5 et 9), dans la convention du 4 novembre 1911 entre la France et l'Allemagne concernant des échanges de territoires en Afrique équatoriale (art. 5), complétée par une convention du 28 septembre 1912, dans les divers traités de paix conclus en 1913 et en 1914 par la Turquie avec la Bulgarie, la Grèce et la Serbie,

dans le traité de cession des Antilles danoises du 4 août 1916 entre le Danemark et les Etats-Unis (art. 1, 2 et 3), dans le traité de paix de Bucarest du 7 mai 1918 entre l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Bulgarie, la Turquie et la Roumanie (art. 12). — Le traité de paix du 14 octobre 1920 entre la Finlande et la Russie des Soviets, qui a consacré la séparation de la Finlande d'avec la Russie, a déclaré, dans son article 22, que « les biens appartenant à l'Etat russe (finlandais) et aux institutions gouvernementales russes (finlandaises) et se trouvant en Finlande (en Russie) passeront sans indemnité en toute propriété à l'Etat finlandais (russe) » et, dans son article 29, que « les puissances contractantes s'engagent à restituer les archives et documents appartenant à des administrations et institutions publiques et se trouvant sur les territoires respectifs, et qui concernent uniquement ou en majeure partie l'autre puissance contractante ou son histoire ». Dispositions analogues dans le traité de paix du 11 août 1920 entre la Russie des Soviets et la Latvie (Lettonie) (art. 10 et s.) et dans celui du 12 juillet 1920 entre la Russie et la Lithuanie (art. 8, 9 et s.). — Dans le traité de Riga du 12 octobre 1920 entre la Russie et la Pologne, les deux parties déclarent renoncer à tous droits sur les biens d'Etat se trouvant sur le territoire de l'autre partie (art. 10).

En ce qui concerne spécialement les concessions, la conférence financière balkanique de 1913 a nettement distingué les concessions *réalisées* et celles simplement *projetées* avant la cession, les premières seules devant être respectées par l'Etat annexant (1).

219⁶. — D'après les conditions de paix de Versailles imposées en 1919 à l'Allemagne par les puissances alliées et associées, les Etats auxquels sont cédés des territoires allemands doivent entrer en possession de tous biens et propriétés de la Couronne de l'Empire et des Etats allemands et de leurs ex-souverains situés dans ces territoires, la valeur de ces biens étant portée au crédit du gouvernement allemand à valoir sur les sommes dues à titre de réparations (art. 256 ; comp. art. 92, 107, 130, 157). Mais, par exception, en considération du fait que l'Allemagne en 1871 a refusé de payer les biens et propriétés de l'Etat français, tous les biens d'Empire des Etats allemands, de la Couronne, des ex-souverains, etc., dans l'Alsace-Lorraine redevenue française, sont transférés à la France sans indemnité (art. 56). La Belgique est également

---

(1) En ce qui touche les questions relatives au domaine de l'Etat, on peut aussi signaler, comme actes plus anciens, les traités de limites entre la Prusse et les Pays-Bas des 26 juin et 7 octobre 1816, les traités de paix du 10 novembre 1859 entre la France, l'Autriche et la Sardaigne (art. 9, 10, 11), du 3 octobre 1866 entre l'Autriche et l'Italie (art. 10, 11, 12), du 30 octobre 1864 entre le Danemark, l'Autriche et la Prusse (art. 17).

exemptée de tout paiement ou imputation au crédit de l'Allemagne pour la valeur des biens et propriétés appartenant à l'Empire ou aux Etats allemands et situés sur les territoires acquis par la Belgique en vertu du traité (art. 256). Il en est de même pour les biens et propriétés situés dans les colonies allemandes administrées par mandataire (art. 257 ; comp. art. 120). Le gouvernement français est subrogé dans tous les droits de l'Empire allemand sur toutes les lignes de chemins de fer gérées par l'administration des chemins de fer de l'Empire et actuellement en exploitation ou en construction, ainsi que sur les concessions de chemins de fer en Alsace-Lorraine, cette subrogation ne devant donner lieu à la charge de la France à aucun paiement (art. 67). Dispositions analogues dans l'article 156 au profit du Japon à propos du Chantoung. — Le principe admis par les traités de paix avec l'Autriche (art. 208) et avec la Hongrie (art. 191) est également le transfert aux Etats ayant acquis des territoires autrichiens ou hongrois des biens et propriétés des gouvernements autrichien et hongrois situés sur ces territoires, leur valeur étant portée au débit des Etats acquéreurs et au crédit des Etats cédants à valoir sur les sommes dues au titre des réparations. Le transfert des chemins de fer est respectivement prévu dans les articles 41, 318, 321 du traité de Saint-Germain et 301 du traité de Trianon. — Mêmes règles dans le traité avec la Bulgarie (art. 142 et 242). — C'est *gratuitement* que, d'après le traité avec la Turquie, les Etats s'annexant des territoires ottomans acquerront les biens et propriétés de l'empire ottoman dans ces territoires (art. 240) ; un article spécial (art. 359) s'occupe du tranfert des voies ferrées.

220. — 4° *Législation, instances judiciaires, jugements. — Législation.* — La province annexée perd les institutions politiques qu'elle avait en commun avec les autres parties de l'Etat démembré pour adopter celles du pays annexant. Elle prend de même l'organisation administrative et judiciaire de ce pays. La législation de l'Etat dont elle forme désormais une partie doit lui être entièrement étendue. C'est là une conséquence nécessaire du principe de souveraineté. — De ces trois règles la première nous semble avoir un caractère absolu. Il ne se peut pas, en effet, qu'une annexion détruise l'unité constitutionnelle d'un Etat. Les deux autres peuvent, au contraire, souffrir des exceptions. Rien n'empêche que, pour ménager la transition du changement de souveraineté, on ne stipule le maintien temporaire des organisations administratives ou judiciaires et de certaines parties de la législation de l'annexé. Suivant les cas, c'est le traité de cession ou l'annexant lui-même, par un acte unilatéral, qui en décidera à cet égard. — Mais les lois de l'annexant seront-elles, de plein droit et par le fait de l'annexion, exécutoires dans le territoire annexé, ou devront-elles être promulguées pour y avoir

force obligatoire ? Il faut, à notre avis, distinguer : les lois constitutionnelles, qui ont un caractère politique, deviennent immédiatement applicables comme une conséquence de l'annexion ; les autres lois, qui intéressent les particuliers, doivent faire l'objet d'une promulgation, car les lois ne sont opposables qu'à ceux qui les connaissent. — Le changement de législation résultant d'une annexion ne doit en tout cas porter aucune atteinte aux actes qui ont été faits et aux droits qui ont pris naissance antérieurement : les droits acquis exigent qu'on les respecte (1).

220¹. — Quels ont été les principes suivis à ce sujet, dans les temps modernes, lors des principales cessions ? — En ce qui concerne l'annexion de Nice et de la Savoie à la France, le sénatusconsulte du 12 juin 1860 a fixé au 1er janvier 1861 la date à laquelle la constitution et les lois françaises sont devenues exécutoires dans ces provinces et la loi du 23 juin 1860 a réparti celles-ci en départements et en ressorts de cours d'appel. — La loi française du 2 mars 1878, qui a sanctionné le traité franco-suédois du 10 août 1877 pour la rétrocession à la France de l'île de Saint-Barthélemy, a disposé que « l'île de Saint-Barthélemy sera considérée, au point de vue politique, administratif et judiciaire, comme une dépendance de la Guadeloupe et qu'en conséquence toutes les lois, tous les règlements et arrêtés publiés ou promulgués à la Guadeloupe auront force et vigueur à Saint-Barthélemy à partir du jour de l'installation de l'autorité française dans cette île ». — En 1871, après l'annexion de l'Alsace et de la Lorraine, l'Allemagne commença par laisser ces deux provinces soumises aux lois de leur ancienne patrie pour y mettre ensuite progressivement en vigueur sa propre législation : c'est ainsi qu'aux termes des lois allemandes des 9 juin et 14 juillet 1871 la constitution de l'Empire d'Allemagne ne fut déclarée exécutoire en Alsace-Lorraine qu'à partir du 1er janvier 1873 et que l'organisation de la justice y fut maintenue telle qu'elle existait sous le régime français pendant plusieurs mois après l'annexion. — Les territoires d'Alsace et de Lorraine, qui ont été réintégrés dans l'unité française par la convention d'armistice du 11 novembre 1918 et le traité de Versailles du 28 juin 1919 conclus avec l'Allemagne, ont été soumis par la loi française du 17 octobre 1919 à un régime transitoire (Journal officiel du 18, p. 522). Les circonscriptions administratives existant actuellement y ont été provisoirement maintenues et ils ont continué à être régis par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, jusqu'à ce qu'il ait été procédé à l'introduction des lois françaises : la législation française doit être introduite dans ces territoires par des lois spé-

(1) V. Audinet, *op.* et *loc. cit.*, n°s 160 et s. et les autorités citées. — En ce qui concerne spécialement l'application de la législation pénale, V. Travers, *Le droit pénal international*, 1921, t. II, pp. 526 et s.

ciales qui fixeront les modalités et délais de son application ; toutefois les dispositions de la législation française dont l'introduction présente un caractère d'urgence pourront être déclarées applicables par décret. Il a été décidé par la loi du 17 octobre 1919 qu'il serait procédé en Alsace et en Lorraine aux élections sénatoriales, législatives, départementales et communales d'après les lois électorales françaises. Conformément à la disposition de cette même loi, des décrets successifs ont rendu applicables en Alsace et en Lorraine un certain nombre de lois françaises, notamment, sauf certaines de leurs dispositions, les lois pénales et d'instruction criminelles françaises (décret du 25 novembre 1919). Le maintien provisoire en Alsace et en Lorraine d'une législation locale profondément différente de la législation française devait susciter des conflits de lois : une loi française du 24 juillet 1921 (Journal officiel du 26) a donc été édictée pour prévenir et régler les conflits entre la loi française et la loi locale d'Alsace et de Lorraine en matière de droit privé.

220². — *Instances judiciaires, jugements.* — L'indépendance souveraine de chaque Etat s'oppose à ce qu'une autorité étrangère exerce des actes de juridiction sur un territoire qui a cessé de lui appartenir. Que vont devenir les instances introduites, les jugements rendus dans la province annexée avant l'annexion ?

Distinguons les affaires civiles des affaires criminelles.

220³. — A. — *Procès civils.* — Plusieurs hypothèses. — 1° *L'instance est pendante au moment de l'annexion.* — Le procès ne recommence pas. Il est transporté, en son état actuel, devant la juridiction désormais compétente. Les actes de procédure, accomplis avant l'annexion, ont créé pour les parties des droits acquis. Ils feront preuve des aveux y contenus (1).

Que décider si l'instance est pendante non devant les tribunaux de la province annexée, mais devant ceux d'une partie non cédée de l'Etat démembré ou devant ceux de l'Etat annexant ? La question n'a d'intérêt que si on suppose que le procès concerne un habitant du pays annexé atteint par le changement de nationalité ou un immeuble situé sur le territoire annexé. — Dans le premier cas, la partie ou le bien passant sous l'autorité d'un nouveau gouvernement, le tribunal de l'Etat démembré cesse d'être compétent, et le procès doit être continué devant les juges de l'Etat annexant. — Dans le second cas, le tribunal de l'annexant, saisi de l'affaire avant l'annexion, en poursuivra l'examen ou s'en dessaisira suivant qu'il se trouve ou non, après cette époque, compétent d'après les règles de procédure auxquelles il est soumis (2).

---

(1) V. conf. Audinet, *op.* et *loc. cit.*, n^os^ 269 et s. et les autorités citées — V. toutefois Bonfils, *Compétence des tribunaux français à l'égard des étrangers*, 1869, n° 175.

(2) V. Piédelièvre, *op. cit.*, t. I, pp. 155-156.

2° *Le jugement est rendu au moment de l'annexion et il est définitif.* — Ce jugement établit une situation définitivement acquise pour le plaideur qui l'a obtenu. Cette sentence ne peut plus être modifiée, ni remplacée.

Mais, pour la mise à exécution d'un jugement rendu par les tribunaux de la province annexée, plusieurs cas peuvent se présenter. Il peut y avoir lieu d'en poursuivre l'exécution soit dans le territoire annexé, soit dans l'Etat démembré, soit dans l'Etat annexant : *a*) Le jugement est exécutoire *de plano* dans la province annexée : la partie au profit de laquelle il a été rendu a un droit acquis à ce qu'il soit exécuté ; mais, comme la province a changé de souveraineté, la formule exécutoire sera conçue au nom du nouveau souverain. *b*) Le jugement sera aussi exécutoire *de plano* sur le territoire de l'Etat démembré : la partie a un droit acquis à son exécution, et c'est au nom du souverain de cet Etat que le jugement a été rendu. *c*) Le jugement ne peut être exécuté sur le territoire de l'Etat annexant qu'après accomplissement des formalités requises par les lois de cet Etat pour l'exécution des jugement étrangers (en France, exequatur et droit de revision au fond par un tribunal français) : le jugement est un jugement étranger car le tribunal qui l'a rendu était étranger et il y a pour la partie condamnée un droit acquis aux garanties relatives à son exécution (1).

On a supposé jusqu'ici un jugement rendu par les tribunaux de la province annexée. Deux autres hypothèses sont possibles : 1° Jugements rendus par les tribunaux de l'Etat démembré, en dehors de la province annexée. Ils sont exécutoires dans cette province, sans autre formalité que le changement de la formule exécutoire : la partie qui bénéficie du jugement a un droit acquis. 2° Jugements rendus par les tribunaux de l'Etat annexant. D'après la jurisprudence française (Cass., 7 juillet 1862, Sirey, *Rec. pér.*, 62, 1, 831), ces jugements, rendus avant l'annexion, étaient, à ce moment, des jugements étrangers par rapport au territoire annexé, et dès lors ils ne peuvent être exécutés sur le territoire annexé qu'après obtention de l'exequatur de l'autorité locale dans les conditions déterminées par les lois en vigueur sur le territoire annexé ou par les traités. Il y a d'ailleurs un droit acquis pour le perdant à un nouvel examen de la décision. Mais la doctrine admet généralement que de pareils jugements deviennent de plein droit exécutoires sur le territoire annexé ; l'ordre d'exécuter le jugement donné par le souverain, et qui en constitue la formule exécutoire doit être obéi partout où s'exerce la souveraineté, donc sur le territoire annexé ; un tribunal de l'Etat annexant ne sau-

(1) V. Audinet, *op.* et *loc. cit.*, n°s 294 et s. et les autorités citées.

rait du reste avoir à soumettre à un examen ou à une revision les jugements d'autres tribunaux de cet Etat (1).

3° *Le jugement, rendu au moment de l'annexion par un tribunal de la province annexée, n'était pas définitif.*

C'est à la législation du pays annexé et non à celle du pays annexant qu'il faut se reporter pour décider si un jugement est ou non définitif et aussi pour déterminer les délais des recours possibles et les fins de non recevoir auxquelles ceux-ci sont exposés : l'unique moment où on doit se placer pour résoudre ces questions est, en effet, celui où le jugement a été prononcé, or à ce moment la législation applicable était celle de l'Etat démembré ; la partie perdante a un droit acquis à user des voies de recours qui lui sont offertes.

Deux situations à envisager en cas de jugement non définitif. — *a)* Le recours dont la décision est susceptible a été formé avant l'annexion mais n'est pas encore jugé. La juridiction devant laquelle il a été formé appartient-elle à la province annexée ? L'instance continuera après l'annexion ; et la décision qui interviendra sur le recours sera exécutoire de plein droit dans le territoire annexé et dans tout l'Etat annexant, mais soumise à la nécessité de l'exequatur dans l'Etat démembré pour lequel elle constitue une décision d'une juridiction étrangère. Si la juridiction saisie de l'appel ou du pourvoi en cassation appartient à la partie non annexée de l'Etat démembré, l'instance se poursuit devant elle, car il y a droit acquis pour les parties. Exécutoire de plein droit dans l'Etat démembré, l'arrêt rendu sur l'appel devra obtenir l'exequatur pour être exécuté dans la province annexée et dans tout l'Etat annexant. En cas d'arrêt sur pourvoi, si c'est un arrêt de rejet, la décision attaquée conservera son effet dans le territoire annexé et dans l'Etat démembré, et, si c'est un arrêt de cassation, cet arrêt devra être rendu exécutoire pour avoir effet sur le territoire annexé : la Cour de cassation devra renvoyer l'affaire devant une des juridictions de l'Etat démembré et non pas devant une des juridictions de la province annexée, puisqu'à l'égard de celles-ci elle n'a plus aucun pouvoir ; pour produire effet sur le territoire annexé, la décision de renvoi devra avoir l'exequatur.

b) Le recours n'a pas été formé au moment de l'annexion. Quelle juridiction peut en être saisie ? L'opposition à un jugement par défaut rendu dans le territoire annexé doit être portée devant le tribunal de ce territoire qui a rendu le jugement ou devant celui qui l'a remplacé. *Quid ?* en cas d'appel ou de pourvoi en cassation ? Si la cour compétente avant l'annexion pour connaître du recours se trouve dans la province annexée, elle demeure (ou celle

---

(1) Audinet, *op.* et *loc. cit.*, n°s 299 et s. et les autorités citées.

qui l'a remplacée) compétente après l'annexion. Si au contraire la cour compétente est, en dehors de la province annexée, dans l'Etat démembré, elle ne peut connaître du recours, car elle est devenue sans action à l'égard de la juridiction qui a rendu la décision attaquée, et c'est devant la juridiction de l'Etat annexant dont relève désormais le tribunal ou la cour qui a rendu le jugement ou l'arrêt attaqué que devra être porté l'appel ou le pourvoi en cassation ; les décisions du pays annexant ne seront pas exécutoires de plein droit dans l'Etat démembré (1):

B. — *Procès criminels.* — Le principe de l'indépendance souveraine des Etats domine encore en cette matière les conséquences du démembrement et de l'annexion. — 1° *Une infraction a été commise avant l'annexion sur le territoire de la province annexée, mais aucune condamnation n'a été prononcée.* — Le droit de poursuivre l'auteur de l'infraction et de lui infliger une peine appartient incontestablement aux juges de l'Etat annexant : sur ce territoire, en effet, l'Etat annexant est substitué à l'Etat démembré en ce qui concerne les droits de souveraineté. — La juridiction, l'instruction seront déterminées par les lois du pays annexant. — Quant à l'application de la peine, la solution variera selon que la législation de l'annexant admettra ou n'admettra pas la théorie de la peine la plus douce : de la législation de l'Etat annexant ou de la législation de l'Etat démembré, celle qu'on appliquera sera la plus favorable à l'inculpé. — Si l'infraction commise n'est pas réprimée par la législation de l'Etat annexant, l'auteur ne sera pas poursuivi : aucune peine ne sera prononcée. — Les tribunaux de l'Etat démembré restent, au contraire, compétents pour connaître des infractions commises, avant l'annexion, sur le territoire non annexé de ce territoire, même si leurs auteurs ont acquis la nationalité de l'Etat annexant.

2° *Une infraction, commise sur le territoire annexé, a donné lieu à une condamnation avant l'annexion.* — Alors se pose la question de l'exécution de cette condamnation. L'Etat annexant peut-il faire exécuter la sentence ? peut-il continuer l'exécution de la condamnation qui était en cours au moment de l'annexion ? — A ces questions, il faut, en principe, répondre affirmativement. Mais que décider si l'Etat annexant n'admet pas la peine infligée ? Des solutions différentes se conçoivent ici. D'autres questions peuvent encore s'élever en la matière, qui touchent au droit criminel

---

(1) V. Audinet, *op.* et *loc. cit.*, n°s 309 et s. — V. encore Bonfils, *La compétence des trib. franç. à l'égard des étrangers*, n°s 242 à 246. — Arthuys et Surville, *Cours élémentaire de droit intern. privé*, 3e édit., 1900, n°s 435 à 443. — Weiss, *Traité de droit intern. privé*, 1re édit., pp. 956 et s. — Cabouat, *Des annexions de territoire*, ch. II, sect. 3, pp. 242 et s. — Selosse, *Traité de l'annexion*, 2e partie, ch. III et IV, pp. 225 et s.

beaucoup plus qu'au droit international ; mentionnons les principales : la condamnation prononcée pourra-t-elle être un élément de récidive ? compter pour la relégation ? entraîner certaines déchéances ? etc. — Les condamnations prononcées par les juridictions pénales de l'Etat annexant avant l'annexion deviennent exécutoires sur le territoire annexé : rien ne s'oppose plus à leur exécution, dès lors que ce territoire est soumis à la souveraineté de l'Etat annexant (1).

220⁴. — Dans la pratique internationale, ces hypothèses et les questions qu'elles soulèvent font souvent l'objet de stipulations formelles insérées dans le traité qui consacre l'annexion, ou dans les actes publics qui proclament l'incorporation. — On doit citer les articles 3 et s. de la convention additionnelle au traité de Francfort du 11 décembre 1871 et l'article 12 du traité de paix hispano-américain du 10 décembre 1898. — On peut signaler encore le traité d'annexion de l'Epire et de la Thessalie signé le 24 mai 1881. — Rapportons ici le texte des traités les plus récents intéressant soit l'Amérique, soit l'Europe. — Le traité de cession des Antilles danoises par le Danemark aux Etats-Unis du 4 août 1916 a disposé ainsi qu'il suit dans son article 8 : « Les procédures judiciaires pendantes à l'époque de la délivrance formelle des îles cédées seront soumises aux règles suivantes : 1° Les jugements rendus soit dans les procès civils entre particuliers, soit en matières criminelles, avant la date mentionnée et au sujet desquels il n'y a ni recours, ni droit de revision d'après le droit danois, seront considérés comme définitifs, et ils seront exécutés en due forme, et sans jugement de renouvellement quelconque, par l'autorité compétente dans les territoires où ces jugements doivent avoir effet. Si, dans une affaire criminelle, une peine a été prononcée qui, d'après les nouvelles règles, n'est plus applicable dans les îles cédées après la délivrance, la peine la plus correspondante dans les règles nouvelles sera appliquée. 2° Les procès civils ou les actions criminelles pendants devant les tribunaux de première instance, pour lesquels les débats n'auront pas été clos à l'époque indiquée, seront confirmés (*confirmed*) devant les tribunaux établis dans les îles cédées après la délivrance, d'après le droit qui sera alors en vigueur. 3° Les procès civils et les actions criminelles pendants à la même époque devant la Cour supérieure ou devant la Cour suprême au Danemark continueront

---

(1) V. Audinet, *op.* et *loc. cit.*, n°ˢ 333 et s. — V. aussi Gilbert Gidel, *De l'efficacité extraterritoriale des jugements répressifs*, 1905. — Ribeyre, *De la compétence criminelle en matière d'annexion de territoire*, J. I. P., t. XVII, p. 586. — Tobar y Borgono, *Du conflit international des compétences pénales*, 1910. — Travers, *op. cit.*, t. II. pp. 526 et s. et t. III, pp. 502 et s.

d'être poursuivis devant les cours danoises jusqu'au jugement final conformément au droit jusqu'ici en vigueur. Le jugement sera exécuté en due forme par l'autorité compétente dans les territoires où ce jugement doit avoir effet ». — Le traité de paix de Versailles du 28 juin 1919 avec l'Allemagne s'est occupé dans son article 78, en ce qui concerne la réintégration de l'Alsace et de la Lorraine à la France, de l'exécution des jugements, des pourvois et des poursuites. Cet article est ainsi conçu : « 1° Tous jugements rendus en matière civile et commerciale depuis le 3 août 1914 (ouverture des hostilités) par les tribunaux d'Alsace-Lorraine entre Alsaciens-Lorrains, ou entre Alsaciens-Lorrains et étrangers, ou entre étrangers, et qui auront acquis l'autorité de chose jugée avant le 11 novembre 1918 (date de l'armistice), seront considérés comme définitifs et exécutoires de plein droit. Lorsque le jugement aura été rendu entre Alsaciens-Lorrains et Allemands ou entre Alsaciens-Lorrains et sujets des puissances alliées de l'Allemagne, ce jugement ne sera exécutoire qu'après exequatur prononcé par le nouveau tribunal correspondant du territoire réintégré 2° Tous jugements rendus depuis le 3 août 1914 entre des Alsaciens-Lorrains pour crimes ou délits politiques, par des juridictions allemandes, sont réputés nuls. 3° Seront considérés comme nuls et non avenus et devront être rapportés tous arrêts rendus postérieurement au 11 novembre 1918 par le tribunal d'Empire de Leipzig sur les pourvois formés contre les décisions des juridictions d'Alsace-Lorraine. Les dossiers des instances ayant fait l'objet d'arrêts ainsi rendus seront renvoyés aux juridictions d'Alsace-Lorraine intéressées. Seront suspendus tous pourvois formés devant le tribunal d'Empire contre des décisions des tribunaux d'Alsace-Lorraine. Les dossiers seront renvoyés dans les conditions ci-dessus pour être transférés sans retard à la Cour de cassation française, qui aura compétence pour statuer. 4° Toutes poursuites en Alsace-Lorraine pour infractions commises pendant la période comprise entre le 11 novembre 1918 et la mise en vigueur du présent traité seront exercées conformément aux lois allemandes, sauf dans la mesure où celles-ci auront été modifiées ou remplacées par des actes dûment publiés sur place par les autorités françaises. 5° Toutes autres questions de compétence, de procédure ou d'administration de la justice seront réglées par une convention spéciale entre la France et l'Allemagne ». La convention spéciale prévue par l'article 78 *in fine* a été signée le 5 mai 1920 à Baden-Baden. — Dispositions analogues à l'article 78 du traité de Versailles dans l'article 45 du traité de paix de Saint-Germain du 10 septembre 1919 avec l'Autriche et dans l'article 40 du traité de paix de Trianon du 4 juin 1920 avec la Hongrie, en ce qui concerne les territoires austro-hongrois transférés à l'Italie.

SECTION II. — Extinction des États

221. — A côté des changements dans la constitution des Etats consistant en une simple transformation de ceux-ci, il en est d'autres qui aboutissent à leur extinction même. Mais ici il est des nuances dont il faut tenir compte. L'extinction des Etats est, en effet, *totale* ou *partielle*. Il y a extinction totale quand un Etat disparaît entièrement comme tel. L'extinction partielle suppose qu'un Etat subit dans sa constitution internationale une modification qui, sans le supprimer en tant qu'Etat, fait de lui un autre Etat au point de vue du droit des gens : il y a encore alors un Etat, mais ce n'est plus juridiquement le même ; l'ancien Etat peut conserver sa personnalité, mais celle-ci présente en droit un caractère différent. L'extinction totale peut être *matérielle* aussi bien que *juridique*, l'extinction partielle est toujours une extinction *juridique*.

§ 1er. — Extinction totale

222. — Un Etat cesse d'exister comme personne juridique et comme membre de la communauté internationale, quand vient à disparaître l'un des éléments essentiels à son existence (n° 162).

Les causes d'extinction des Etats peuvent dès lors se ramener aux suivantes :

1° Disparition ou émigration totale de la population. — Cette cause ne se présente plus dans l'histoire des peuples civilisés. L'Etat juif a péri par la dispersion de ses membres. En 1672, devant la menace d'un joug étranger, Guillaume d'Orange, dans un discours aux Etats Généraux, engagea ses compatriotes à chercher un asile dans les îles lointaines de l'Océan Pacifique : si les Hollandais avaient suivi son conseil, la Hollande ancienne aurait disparu et il y aurait eu fondation d'un Etat nouveau par la population émigrée.

2° Anéantissement par une catastrophe physique de tout le territoire d'un Etat. — Plus encore que la précédente, une semblable cause d'extinction des Etats se conçoit difficilement en pratique.

3° Incorporation, annexion, réunion volontaire ou forcée, d'un Etat entier à un autre Etat. — Plusieurs exemples dans l'histoire du monde : Duché de Courlande réuni à la Russie en 1795. — République de Cracovie incorporée à l'Autriche, en 1846. — Principautés de Hohenzollern-Hechingen et de Hohenzollern-Sigmaringen fondues dans la Prusse en 1850. — Annexion au Piémont des duchés de Modène, Parme, Toscane, du royaume de Naples, en 1860. — Incorporation à la Prusse du Hanovre, de la Hesse, de Nassau, de la Ville libre de Francfort, en 1866. — Suppression

de l'indépendance du Transvaal et de l'Orange au profit de l'Angleterre en 1902. — Annexion de l'Etat indépendant du Congo à la Belgique en 1908. — Annexion de la Corée au Japon en 1910. — A la suite de la guerre mondiale, le Monténégro a cessé d'exister, comme tel, ayant été englobé dans le royaume des Serbes, Croates et Slovènes (1).

4° Division d'un Etat en plusieurs parties dont chacune est annexée par un Etat différent ou devient un Etat indépendant. — Ainsi : la Pologne répartie entre l'Autriche, la Prusse et la Russie en 1772 et en 1793. — Pays-Bas partagés en deux royaumes distincts, la Hollande et la Belgique, en 1831.

5° Suppression de tout gouvernement. — Un Etat déchiré par la guerre civile ne peut pas être considéré, *ipso facto*, comme anéanti et remplacé par deux ou trois autres Etats. Il y a là une question de fait, une question d'appréciation, dont la solution, variable et contingente, sera avancée ou retardée selon les intérêts ou les passions des autres nations : quand la guerre civile aura-t-elle entraîné la dislocation définitive ? (2) — L'affaiblissement des ressources, la déchéance du rang politique précédemment occupé ne sauraient non plus entraîner pour un Etat la perte du droit à l'existence, même si sa faiblesse et sa détresse sont prolongées et permanentes, et non pas seulement passagères, quoiqu'en pense Bluntschli (3). Une semblable thèse serait des plus dangereuses, car elle autoriserait toutes les injustices et tous les abus de la force. L'Espagne, la Hollande, le Portugal, la Suède ont perdu une partie de la puissance politique, qui, dans les siècles précédents, leur avait donné tant de jours illustres et glorieux : faudrait-il pour cela les exclure de la communauté internationale ? — Mais on doit considérer que la suppression de tout gouvernement amène l'extinction de l'Etat même, car elle est la suppression de l'un des éléments constitutifs de l'Etat souverain. Il faut toutefois que l'anarchie soit assez complète pour qu'il n'y ait plus de gouvernement possible : un gouvernement instable, révolutionnaire, mettant dans le pays le plus grand désordre, ne pourrait équivaloir à une absence de gouvernement. « Un pays, dit Rivier (4), qui deviendrait la proie de l'anarchie, absolument et entièrement, et non pas seulement par l'effet d'une tourmente partielle et passagère, ne pourrait plus prétendre à être respecté

---

(1) V. Clunet, J. I. P., t. XLVII, pp. 491-492.

(2) V. en sens divers : Vattel, *op. cit.*, liv. II, ch. VI, § 56. — Wheaton, *Eléments*, § 23. — Lawrence sur Wheaton, *op. cit.*, t. I, p. 213. — F. de Martens, *Traité*, t. I, § 68, p. 373. — V. aussi les auteurs cités, p. 320, note 1.

(3) Bluntschli, *Le droit international codifié*, art. 61.

(4) Rivier, *op. cit.*, t. I, p. 66. — V. aussi Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, p. 112. — Diena, *op. cit.*, 2e édit., p. 111.

par les autres Etats comme un sujet du droit des gens : il se mettrait lui-même hors la loi ». En 1793, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, dans des notes échangées avec le Danemark, ont prétendu que, la France étant en proie à l'anarchie, le droit des gens ne lui était plus applicable ; mais le ministre de Danemark, M. de Bernstorff, déclara qu'il ne fallait pas confondre le régime révolutionnaire avec l'anarchie absolue (notes de Hailes, 17 juillet, de Golz, 21 juillet et de Krudener, 10 août 1793, réponses de Bernstorff) (1). L'état d'anarchie dans lequel s'est trouvée la Russie depuis l'établissement du régime bolcheviste en 1917 a paru aux Etats-Unis avoir fait à ce pays une situation particulière, qui rend très difficiles, sinon impossibles avec lui, les relations internationales (Comp. note des Etats-Unis du 10 août 1920 à l'ambassadeur d'Italie à Washington).

Lorsqu'un Etat a cessé d'exister totalement, une question se pose analogue à celle qui s'élève en cas de démembrement et d'annexion partiels : que vont devenir ses droits et ses obligations ? Mais ici encore nous ne l'examinerons que sous certains de ses points de vue touchant au droit international public.

223. — 1° *Traités publics.* — Quand un Etat disparaît, les traités peuvent être annihilés ou résolus. — Divers cas doivent être précisés.

223¹. — 1) Un Etat nouveau est-il formé par la fusion de deux ou plusieurs Etats antérieurs, les anciens organismes politiques ont disparu. Logiquement tous les traités conclus par eux s'évanouissent. — Mais comme une semblable situation serait en fait intolérable, ou bien le Congrès, qui opérera la fusion, déclarera duquel des Etats fusionnés les traités sont maintenus, ou bien le nouvel Etat s'empressera d'en conclure de nouveaux avec les autres nations.

223². — 2) Y a-t-il dislocation d'un Etat en plusieurs autres, comme en 1831 pour les Pays-Bas ? La Belgique et la Hollande formèrent deux Etats, parfaitement distincts du royaume des Pays-Bas constitué en 1815. Logiquement ni l'une ni l'autre n'eussent été liées par les traités conclus par les Pays-Bas de 1815 à 1830. — Solution impraticable. — Les inconvénients eussent été trop graves. — Le traité du 19 avril 1839 régla la situation. Les obligations conventionnelles du royaume des Pays-Bas furent transférées aux nouveaux Etats.

223³. — 3) Un Etat est tout entier incorporé à un autre. La règle générale qu'on doit ici proclamer est que les traités passés par l'Etat annexé avec d'autres nations expirent fatalement, et que les conventions antérieurement conclues par l'Etat annexant s'appli-

---

(1) V. G.-F. de Martens, *Erzählung merkwürdiger Fälle,* 1800, pp. 315 et s.

quent, *ipso facto*, au territoire annexé. — Motifs : l'Etat qui a passé les traités disparaissant comme sujet de droit indépendant, les traités qu'il a conclus s'éteignent d'eux-mêmes ; œuvre de la souveraineté des Etats, les traités doivent s'appliquer partout où s'exerce cette souveraineté, donc sur les territoires acquis après leur conclusion. — Cette règle demande toutefois à être bien comprise. Examinons-la dans ses deux parties.

a. — Traités conclus par l'Etat annexé. — Quelques auteurs, notamment Bonfils (1), considèrent comme absolue la règle de l'annihilation des *traités de l'Etat annexé*. Mais la plupart y apportent un certain nombre d'exceptions, sur lesquelles ils sont d'ailleurs loin de s'entendre. S'ils s'accordent généralement à admettre le maintien des traités *réels*, c'est-à-dire de ceux se rapportant directement au territoire incorporé (endiguement des rivières, servitudes internationales, etc.) (2), ils sont d'avis différents en ce qui concerne les traités présentant un caractère personnel. Les uns, avec raison suivant nous, n'exceptent de l'annihilation que les traités réels (3). Mais d'autres distinguent entre les traités supposant nécessairement l'existence de l'Etat disparu en qualité d'Etat souverain (alliance, amitié, commerce, navigation, extradition, etc.) qu'ils déclarent éteints, et ceux indépendants de la permanence ou de la nation qui les a conclus (relations de droit privé, etc.) qu'ils affirment devoir être maintenus (4).

A l'égard des traités de l'Etat annexé, une autre opinion existe qui part d'un principe tout opposé. Elle décide en effet qu'en règle les traités conclus par l'Etat incorporé sont transmis à l'Etat annexant, car celui-ci doit acquérir les nouveaux territoires *cum onere*. Mais ici encore des dissidences apparaissent entre les partisans de ce système. Si certains appliquent le principe d'une manière presque absolue, y soustrayant uniquement les traités absolument incompatibles avec le nouvel état de choses créé par l'incorporation (5), d'autres y apportent des exceptions si nombreuses qu'en définitive elles le détruisent : c'est ainsi que Despagnet-de Boeck déclarent exceptionnellement éteints les traités qui n'étaient provoqués que par la condition particulière des Etats contractants ou qui ne s'expliquaient que par la situation respective de ces Etats, ce qui, d'après eux, comprend les traités politiques (alliance) et économiques (de commerce ou de douanes) (6).

---

(1) Bonfils, *Manuel de droit international public*, 7e édit., n° 217.

(2) Piédelièvre, *op. cit.*, t. I, p. 165. — Rivier, *op. cit.*, t. I, p. 72 et t. II, p. 141.

(3) V. Oppenheim, *op. cit.*, t. I, § 82. — Piédelièvre, *op. cit.*, t. I, p. 166.

(4) V. Rivier, *op. cit.*, t. I, p. 72.

(5) V. Carnazza-Amari, *op. cit.*, t. II, p. 518. — Chrétien, *op. cit.*, n° 353. — F. de Martens, *op. cit.*, t. I, pp. 368-369.

(6) Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, n° 91, *in fine*.

b. — Traités conclus par l'Etat annexant. — On admet ordinairement que la règle de l'extension au territoire annexé des *traités de l'Etat annexant* ne doit cesser d'être suivie qu'au cas, relativement rare, où il s'agit de traités qui, dans l'intention des Etats contractants, étaient applicables seulement aux territoires leur appartenant au moment où ils ont été conclus (1). Cependant un certain nombre d'auteurs estiment qu'il faut apporter à cette règle une exception d'une plus grande portée : pour eux les traités de commerce de l'Etat annexant ne sauraient jamais régir les territoires nouveaux, car ces traités sont toujours passés eu égard à la condition particulière de cet Etat (2). En sens contraire, on fait remarquer que si on devait restreindre l'application des traités de commerce à l'ancien territoire de l'Etat annexant, on aboutirait à maintenir une frontière douanière entre ce territoire et celui qui lui a été réuni.

En fait, lorsque les duchés de Modène, Parme, Toscane, etc., furent annexés au Piémont en 1860, les traités conclus par ces duchés furent considérés comme éteints et ceux du Piémont furent étendus aux nouveaux territoires. — Quand le Hanovre fut en 1866 réuni au royaume de Prusse, les traités hanovriens d'amitié, de commerce, de navigation, d'extradition, de protection des droits d'auteur ont cessé d'exister, mais ceux de limites et de raccordement des chemins de fer sont demeurés en vigueur. — En 1870, lors de la réunion des Etats pontificaux à l'Italie, celle-ci s'est engagée à tenir les engagements internationaux souscrits par le Pape en qualité de souverain temporel. — L'annexion des républiques du Transvaal et de l'Orange par la Grande-Bretagne en 1901-1902 a mis fin à tous les traités en vigueur de ces républiques et a entraîné l'application aux territoires annexés des traités britanniques (3). — L'incorporation de l'Empire de Corée au Japon en 1910 a amené l'extinction des traités existant entre la Corée et les puissances étrangères et l'application dans l'ancienne Corée des traités conclus par le Japon : les traités de commerce du Japon ne furent pas toutefois déclarés *ipso facto* applicables à l'ancien Empire de Corée devenu province japonaise (4). — Des solutions analogues ont été consacrées par la jurisprudence française (5).

---

(1) V. Audinet, *op.* et *loc. cit.*, n° 150.

(2) V. Cabouat, *op. cit.*, chap. III. — Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, n° 91. — Piédelièvre, *op. cit.*, n° 198. — Renault, note sous Paris, 1er décembre 1879, Sirey, *Rec. pér.*, 1881, 2, 146 et Revue critique, 1881, p. 477.

(3) V. Despagnet, *La guerre Sud-africaine*, R. D. I. P., t. IX, p. 666. — De Louter, *op. cit.*, t. I, p. 227.

(4) Perrinjaquet, *L'annexion de la Corée par le Japon*, R. D. I. P., t. XVII, pp. 544 et s.

(5) V. Cass., 30 janvier 1867, 27 avril 1870, 5 novembre 1878; Paris, 1er décembre 1879 (Sirey, *Rec. pér.*, 1881, 2, 145).

En cas d'annexion d'un Etat à capitulations par un Etat européen, les capitulations doivent disparaître, comme tous autres traités. Elles n'ont plus alors de raison d'être. C'est ce qui s'est produit notamment après la prise d'Alger et la conquête de Madagascar par la France.

Parfois, les contractants de l'Etat incorporé réclament le maintien des conventions qu'ils ont conclues avec lui antérieurement à l'annexion. Mais qu'on ne s'y trompe pas ; sous l'apparence d'une convention maintenue, c'est une nouvelle convention (1).

224. — On voit, d'après ce qui précède, que les solutions sont diverses quand un Etat fusionne avec un autre pour former un Etat nouveau ou, au contraire, pour s'annexer simplement à lui. Dans le premier cas, les deux Etats ont disparu et leurs traités, à tous deux, sont également éteints; dans le second cas, l'Etat annexé seul a cessé d'exister et l'Etat annexant existant toujours ses traités peuvent s'étendre au territoire qu'il s'est annexé. Il est parfois difficile de savoir en présence de quelle situation l'on se trouve. La question a été agitée à propos de la constiiution du royaume d'Italie par la réunion au Piémont des autres Etats de la péninsule. Certains ont soutenu que l'Italie était née de la fusion de tous les Etats italiens, y compris le Piémont (2) ; d'autres ont considéré qu'elle n'a été qu'un agrandissement du Piémont (3) : c'est cette dernière thèse que défendit le gouvernement italien (4) et qu'adopta la jurisprudence française (5).

225. — 2° *Dettes publiques.* — Quand un Etat disparaît, il va de soi qu'il ne saurait plus être question pour lui de contracter des dettes à l'avenir, mais celles qu'il a contractées dans le passé demeurent et ne disparaissent point avec lui : il y a, au profit de ses créanciers, des droits acquis dont il faut sauvegarder l'existence. Comment le fera-t-on ?

225¹. — 1) Un Etat cesse-t-il d'exister par incorporation totale à un autre Etat ? — L'Etat, qui profite de l'incorporation, doit en subir les charges. Le paiement des dettes de l'incorporé lui incombe absolument. L'équité, le sens commun le veulent ainsi. — Cela est vrai, non seulement des dettes publiques proprement dites, comme celles résultant d'emprunts publics, mais aussi des dettes contractées envers des particuliers par des contrats conclus

---

(1) Comp. Beach Lawrence, *Commentaire sur Wheaton*, t. I, p. 210.

(2) V. Audinet, *op.* et *loc. cit.*, n° 158. — Fiore, J. I. P., t. V, p. 245. — Kiatibian, *op. cit.*, p. 92. — Renault, *op*, et *loc. cit.*

(3) V. Le Bourdellès, J. I., t. IX, p. 389. — Esperson, J. I. P., t. XI, p. 366.

(4) V. les documents cités par Kiatibian, *op. cit.*, pp. 90 et s.

(5) V. notamment Cass., 5 novembre 1878, Sirey, *Rec. pér.*, 1879, 1, 126.

avant l'incorporation. — La Prusse, par la loi du 22 novembre 1866, qui détruisait l'indépendance du Hanovre, de la Hesse électorale, du duché de Nassau et de la Ville de Francfort-sur-le-Mein, se déclara responsable des dettes et des obligations internationales de ces Etats. — De même le Piémont a pris à sa charge les dettes publiques des Etats qu'il s'était incorporés et les a confondues en une dette italienne. — Le roi d'Italie Victor-Emmanuel II, après s'être emparé des Etats de l'Eglise, s'est engagé à payer les revenus des rentes pontificales. — La convention du 3 juillet 1890 entre la Belgique et l'Etat indépendant du Congo porta que « six mois après l'expiration du terme de dix ans, l'Etat belge pourra, s'il le juge bon, s'annexer l'Etat indépendant du Congo avec tous les biens, droits et avantages attachés à la souveraineté de cet Etat, mais aussi à charge de reprendre les obligations dudit Etat envers les tiers ». — La dette publique du Transvaal et de l'Orange a passé à la charge de la Grande-Bretagne qui s'est annexé ces Etats en 1902 (1). En 1900, dans son rapport, la commission des concessions du Transvaal, tout en décidant qu' « un Etat qui en annexe un autre n'est pas légalement lié en vertu des contrats faits par l'Etat qui a cessé d'exister », a du reconnaître que, *d'après l'usage moderne des nations,* les obligations de l'Etat annexé à l'égard des personnes privées doivent être respectées, ces personnes devant être protégées dans la possession et la jouissance de droits régulièrement acquis (2).

D'après quelques auteurs, au point de vue de la transmission des dettes de l'Etat incorporé, il faudrait distinguer suivant que l'incorporation s'opère en vertu d'un acte où l'Etat absorbé a figuré comme partie consentante ou qu'elle résulte d'une subjugation : dans le premier cas, il y a lieu d'appliquer le principe que nul ne peut transférer plus de droits qu'il n'a lui-même et dès lors les dettes de l'annexé doivent incomber à l'annexant ; dans le second cas, le conquérant, n'étant point lié par un traité et ne tenant que de lui-même sa souveraineté sur le pays absorbé, peut disposer de sa conquête librement. C'est l'opinion que soutient Rivier (*op. cit.*, t. I, p. 74). Et c'est celle que le gouvernement français, après la conquête de Madagascar par la France, a affirmée dans l'exposé des motifs de la loi du 6 août 1896 qui a fait de Madagascar une colonie française (3). Cette opinion doit être repoussée : elle ne tient pas compte du principe que les droits acquis aux tiers doivent être respectés (4).

---

(1) V. Despagnet, R. D. I. P., t. IX, p. 667. — De Louter, *op. cit.*, t. I, p. 229.

(2) V. British State Papers, South Africa, 1901, Cd. 623, pp. 6-8.

(3) V. J. I. P., t. XXIII, p. 921. — Comp. Gidel, *Des effets de l'annexion sur les concessions*, 1904, p. 247.

(4) Comp. Pierre Descamps, R .D. I. P., t. XV, pp. 394 et s.

225[2]. — 2) Si un Etat cesse d'exister en se fractionnant et se divisant en plusieurs Etats nouveaux, ceux-ci doivent, dans une proportion équitable, supporter chacun une portion des dettes intéressant l'Etat primitif dans son ensemble, et chacun d'eux aussi prendre à sa charge exclusive les dettes contractées dans l'intérêt exclusif de son territoire. — Les traités du 15 novembre 1831 (art. 13 et 14) et du 19 avril 1839 (art. 13) ont partagé entre la Belgique et la Hollande, jusqu'à concurrence d'une somme déterminée, la dette de l'ancien royaume des Pays-Bas.

225[3]. — 3) Quand des Etats fusionnent pour former un Etat nouveau, leurs dettes tombent à la charge de cet Etat.

226. — Il faut, comme en cas d'annexion d'une simple portion de territoire (n° 218[4]), d'après la doctrine la plus générale, ne mettre à la charge de l'Etat annexant ni les dettes de guerre ni celles qui excèdent l'actif reçu. — La commission des concessions du Transvaal en 1900 a décidé, dans son rapport, que « l'Etat annexant est fondé à refuser de reconnaître les obligations assumées par l'Etat annexé dans un but immédiat de guerre contre lui ».

227. — 3° *Domaine de l'Etat.* — Quand un Etat disparaît par son incorporation à un autre Etat ou par son fractionnement en plusieurs souverainetés indépendantes, il faut appliquer en ce qui concerne le domaine *public* les mêmes règles que dans le cas de démembrement et d'annexion (n° 219) : l'Etat cessant d'exister, tous les biens de son domaine public sont transmis à l'Etat ou aux Etats incorporants, avec les territoires recueillis par eux. — C'est une solution identique qu'on doit admettre relativement au domaine *privé* de l'Etat, à la différence de ce qui a lieu dans l'hypothèse d'un démembrement ou d'une annexion (n° 219) : comme l'Etat a disparu, il ne peut plus s'agir, en effet, de lui conserver dans le territoire incorporé les biens qui lui appartenaient à titre particulier ; ces biens passent sous la propriété privée des pays incorporants. — Ainsi, le traité du 19 avril 1839 qui a substitué au royaume des Pays-Bas les deux royaumes de Belgique et de Hollande a décidé dans son article 15 que « les ouvrages d'utilité publique ou particulière, tels que canaux, routes ou autres de semblable nature, construits, en tout ou en partie, aux frais du royaume des Pays-Bas, appartiendront avec les avantages et les charges qui y sont attachées, au pays où ils sont situés. » — Le royaume de Sardaigne, après avoir réalisé l'unité italienne, est de même devenu maître du domaine public et du domaine privé de chacun des Etats qu'il s'annexait. — On peut encore consulter le traité de cession de l'Etat indépendant du Congo à la Belgique du 28 novembre 1907 (art. 1 et s.). — Les concessions consenties sur le domaine de l'Etat à des particuliers demeurent entières. Lors de l'incorporation du Transvaal par la Grande-Bretagne en

1901-1902, le gouvernement anglais a toutefois prétendu s'attribuer sans indemnité la ligne de chemin de fer située dans ce pays qui avait été concédée à la compagnie néerlandaise des chemins de fer sud-africains. Mais cette prétention a, à bon droit, soulevé les plus vives critiques (1).

228. — *Législation, instances judiciaires, jugements. — Législation.* — Lorsqu'un Etat disparaît entièrement parce qu'il est incorporé en totalité ou par parties dans un autre ou dans d'autres Etats, il y a encore plus de raisons qu'en cas d'annexion d'une province détachée d'un Etat d'admettre en règle générale l'application de la législation des pays annexants : il est difficile de supposer que la législation d'un Etat puisse survivre à la disparition absolue de celui-ci. — Mais que décider quand l'Etat est éteint parce que, divisé en plusieurs parties, celles-ci deviennent chacune un Etat nouveau ? Il n'y a plus alors d'Etat annexant dont les lois puissent être étendues aux territoires de l'Etat disparu. Dans ces conditions, c'est une législation nouvelle, celle qu'établiront les nouveaux Etats, qu'il faudra appliquer ; et, en attendant son existence, les territoires seront soumis à un régime législatif transitoire qui, en fait, sera sans doute celui de l'Etat défunt.

Quand le Japon s'est annexé la Corée en 1910, il a déclaré maintenir pendant un certain nombre d'années (dix ans) les règles concernant le régime commercial et douanier et celles relatives aux droits de navigation et de cabotage, existant en Corée (déclaration japonaise du 29 août 1910) (2). Il convient de noter ici que, lorsque la Corée disparut totalement en 1910, ce n'était pas un Etat pleinement souverain qui s'éteignait, mais un Etat qui se trouvait, depuis un traité du 17 novembre 1905, sous l'étroit protectorat du Japon et qu'ainsi sa législation s'était, notamment aux points de vue indiqués, inspirée, pour une grande part, des intérêts de l'Etat qui l'annexait.

229. — *Instances judiciaires, jugements.* — La plupart des solutions que nous avons données pour le cas de démembrement et d'annexion (n°s 220 et s.) sont également applicables dans l'hypothèse où un Etat disparaît tout entier par son incorporation à un autre ou son fractionnement en deux ou plusieurs souverainetés indépendantes. Les seules modifications qui s'imposent en cette hypothèse tiennent à ce que, dans l'ordre de choses nouvellement établi, il ne saurait plus être question de l'existence de l'ancien

---

(1) V. Despagnet, R. D. I. P., t. VIII, p. 653 et t. IX, p. 134. — Kaufmann, *Zur Transwaalbahnfrage*, 1901. — Mallarmé, *Etude sur la condition juridique des chemins de fer sud-africains*, R. D. I. P., t. X, p. 282.

(2) V. Perrinjaquet, *L'annexion de la Corée par le Japon*, R. D. I. P., t. XVII, p. 546.

Etat : tout son territoire est devenu celui de l'Etat ou des Etats incorporants ; il n'y a plus désormais que la souveraineté de ces derniers.

§ 2. — Extinction partielle

230. — Il y a extinction partielle d'un Etat lorsque des modifications se produisent non pas simplement dans son organisation politique intérieure mais dans sa constitution juridique internationale. Alors sans doute, il y aura toujours un Etat : et c'est ce qui fait qu'on ne peut parler ici d'une extinction totale. Mais l'Etat qui subsiste n'est plus, au point de vue international, identiquement le même : l'Etat ancien fait place juridiquement à un autre Etat, dont la personnalité de droit des gens, par suite de modifications en moins ou en plus, est différente. Il en sera ainsi par exemple lorsqu'un Etat change sa pleine et entière souveraineté contre une position inférieure d'indépendance restreinte telle que la vassalité, la qualité de membre d'une union réelle ou d'un Etat fédératif : dans ces cas, en effet, la personnalité de l'Etat se trouve modifiée puisque sa souveraineté est diminuée. Il en doit être de même dans le cas où à l'inverse un Etat mi-souverain ou un Etat membre d'une union réelle ou d'un Etat fédératif se transforme en un seul ou en plusieurs Etats complètement souverains : ici encore la personnalité internationale a changé ; seulement le changement s'est opéré dans le sens d'une augmentation et non d'une diminution. Une dernière hypothèse, enfin, peut être envisagée, qui produit également une extinction partielle d'Etat. C'est celle d'un Etat qui passe par différentes situations d'indépendance restreinte : un Etat membre d'une union réelle devient, par exemple, membre d'un Etat fédéral. Il n'est qu'un seul cas où il ne puisse pas être vraiment question d'une extinction d'Etat par le fait de sa transformation internationale : ce cas est celui où des Etats unitaires s'associent pour former une union personnelle ou celui où à l'inverse des Etats unis par un lien personnel deviennent des Etats unitaires. L'union personnelle, en effet, ne constitue pas, on le sait (n° 166[1]), une personnalité internationale distincte de celle des Etats qui la composent : unis ou non unis personnellement, ceux-ci demeurent toujours identiques à eux-mêmes, il n'y a entre eux qu'une différence relative à la personne du souverain, c'est-à-dire une différence concernant une question d'organisation politique intérieure. D'autres cas peuvent prêter à certains doutes. C'est d'abord celui où un Etat devient de confédéré Etat unitaire ou d'Etat unitaire membre d'une confédération : car si, pour plusieurs auteurs, la confédération d'Etat a une personnalité internationale, pour beaucoup elle n'est qu'une association d'Etats souverains,

sans une personnalité propre (n° 169). Un second cas douteux est celui du protectorat qui, pour certains, laisse intacte la personnalité internationale de l'Etat protégé et, pour d'autres, entraîne l'absorption de cette personnalité dans celle du protecteur (n° 176).

Rivier reconnaît qu' « il y a perte partielle de la personnalité internationale lorsque l'Etat échange sa pleine et entière souveraineté contre une position inférieure d'indépendance restreinte », même dans le cas d'une confédération d'Etats (1). Oppenheim, de son côté, admet qu'il y a changement dans la personnalité internationale d'un Etat quand celui-ci a cessé d'être pleinement souverain pour devenir membre d'une union réelle ou d'un Etat fédératif, ou pour se placer sous la suzeraineté ou le protectorat d'un autre, et aussi quand il est devenu un Etat souverain après avoir été un Etat vassal ou protégé, ou avoir fait partie d'une fédération ou d'une union réelle (2). Hershey est également d'avis qu'il y a une extinction d'Etat partielle quand un Etat pleinement souverain s'incorpore à une union fédérale ou à une confédération, ou se place sous le protectorat d'une puissance étrangère, et lorsqu'un Etat sous la suzeraineté ou le protectorat d'un autre ou le membre d'une union fédérale ou d'une confédération devient un Etat pleinement souverain (3). « Un ou plusieurs sujets disparaissent de la scène, sans qu'il y ait de destruction proprement dite de l'Etat, observe encore M. de Louter (4), quand un Etat souverain perd son indépendance et passe à une situation de demi-souveraineté ou lorsqu'une union d'Etats, qui jusqu'alors apparaissait comme personne juridique, se décompose de force ou d'un commun accord et se distribue entre plusieurs Etats souverains ». « Il se produit une extinction partielle de la souveraineté d'un Etat, déclare non moins nettement M. Diena (5), quand celui-ci cesse d'être complètement indépendant en devenant membre d'une union réelle ou d'une fédération, en se transformant en Etat protégé ou demi-souverain ».

Nys est d'une opinion contraire. Il déclare, en effet, en termes généraux, qu'au point de vue de la continuité de l'Etat « le passage de la fédération à l'unité ou de l'unité à la fédération n'exerce point en lui-même d'influence » (6). Il y a là, à notre avis, une solution erronée : la fédération constitue une personnalité internationale toute différente de l'unité. La formule de Nys est, dans tous les cas, trop absolue : comment admettre qu'il n'y ait pas

---

(1) Rivier, *op. cit.*, t. I, p. 69 et t. II, p. 142.
(2) Oppenheim, *op. cit.*, t. I, § 78.
(3) Hershey, *op. cit.*, p. 130.
(4) De Louter, *op. cit.*, t. I, § 15, édit. franç., p. 224.
(5) Diena, *Principi di diritto internazionale pubblico*, 2ª édit., 1914, p. 112
(6) Nys, *op. cit.*, 2ª édit., t. I, p. 432.

réellement extinction partielle de l'Etat lorsque, par exemple, un Etat unitaire se change en une fédération qui est formée non seulement des propres provinces de cet Etat, mais encore d'un autre Etat auquel celles-ci viennent se joindre ?

En sens inverse, des auteurs (1) vont jusqu'à considérer qu'il y a extinction partielle quand un Etat est neutralisé ou cesse d'être neutralisé d'une manière permanente.

Exemples d'extinction partielle : Union réelle de la Norvège à la Suède par décision du Shorthing en vertu de la convention de Moss et dissolution de l'union réelle entre la Suède et la Norvège en 1905. — Division de l'union réelle austro-hongroise en deux Etats séparés, l'Autriche et la Hongrie, en 1919. — Erection des principautés vassales de Serbie et de Roumanie en royaumes indépendants en 1878. — Constitution en 1896 du Honduras, du Nicaragua et du Salvador en la plus grande République du Centre-Amérique et disparition en 1898 de cet Etat fédéral. — Etablissement en 1921 d'une République fédérative des Etats-Unis de l'Amérique centrale entre Costa-Rica, Guatemala, Honduras et Salvador. Signalons que le Guatemala s'est retiré de l'union dès janvier 1922.

230[1]. — Examinons aux mêmes points de vue que précédemment les effets de l'extinction partielle d'un Etat. Mais, auparavant, observons avec M. Diena (2), que les conséquences dérivant d'une extinction partielle sont le plus souvent déterminées par l'acte même qui constitue l'union, la fédération ou le protectorat.

231. — 1° *Traités publics*. — Puisque, en cas de modifications dans sa constitution internationale, un Etat ne perd pas toute sa personnalité, on ne peut pas dire que toutes les conventions par lui passées doivent nécessairement disparaître du fait de ces modifications : la situation est différente de celle où par suite d'une extinction totale il est mis entièrement fin à l'existence propre d'un Etat. Mais, comme la personnalité de l'Etat, tout en subsistant en principe, est soumise à certaines restrictions ou extensions, il serait aussi inexact de prétendre que tous les traités antérieurement conclus doivent être indistinctement conservés. La règle à formuler ici paraît devoir être la suivante : il faut maintenir les conventions anciennes mais dans la mesure seulement où elles ne sont pas incompatibles avec l'établissement du nouveau régime.

C'est de cette idée que paraît s'inspirer Rivier pour le cas où un Etat souverain entre dans une union réelle, une confédération d'Etats ou un Etat fédératif : « Lorsque, dit-il en effet (3), l'Etat

---

(1) V. Hershey, *op. cit.*, n° 126, p. 130.
(2) Diena, *op.* et *loc. cit.*
(3) Rivier, *op. cit.*, t. I, p. 142.

est réuni à un autre de manière à ne perdre qu'une partie de son existence propre, devenant membre d'une union réelle, d'une confédération d'Etats, d'un Etat fédératif, ses traités d'association (c'est-à-dire, suivant cet auteur (1), les traités qui établissent entre les Etats contractants un ensemble de relations continues de telle sorte que ces Etats deviennent en une certaine mesure associés, collègues, collaborateurs à une entreprise ou œuvre commune) ne sont éteints que si, par la réunion, ils se trouvent avoir perdu leur objet ou leur intérêt, ou s'ils sont contraires à la constitution ou au pacte fédéral : quant à ceux qui subsistent, il peut y avoir lieu à dénonciation de part et d'autre, les circonstances étant évidemment changées ». — Certains auteurs, comme M. Audinet (2), font une distinction selon qu'un Etat entre dans une confédération ou dans un Etat fédéral : 1° Si l'Etat s'associe à une confédération, comme il conserve pour l'avenir, sans restriction, le droit de conclure des traités, ceux qu'il a faits dans le passé doivent, à plus forte raison, subsister. 2° Si un Etat, jusque-là distinct, entre dans un Etat fédéral, il perd pour l'avenir le droit de conclure des traités séparés ; ceux qu'il avait faits précédemment doivent donc s'éteindre, car à ce point de vue il a perdu son individualité : il y a eu une véritable annexion. — Solutions quelque peu différentes dans Kiatibian (*op. cit.*, pp. 76-77) : 1° La confédération d'Etats, laissant aux membres leurs intérêts distincts dans le domaine politique, leur conserve leurs traités antérieurs, sauf ceux qui sont incompatibles avec l'objet même et les droits de la confédération. 2° Dans les cas d'union réelle et d'Etat fédéral, les traités juridiques, économiques et administratifs antérieurement conclus par les Etats ne s'éteignent point, car la souveraineté de ces Etats persiste, bien que plus ou moins restreinte ; mais les traités ayant un objet politique, comme les traités d'alliance, cessent de demeurer en vigueur, n'ayant plus leur raison d'être puisque les intérêts politiques particuliers des différents membres se sont solidarisés et confondus. — M. Larivière (*op. cit.*, pp. 147 et 156) formule à ce sujet les propositions suivantes : 1° La confédération d'Etats, laissant subsister la souveraineté extérieure des Etats, n'altère en rien les traités antérieurement contractés par ces Etats : seuls peuvent être atteints les traités qui ont quelque chose de contraire à l'établissement de la confédération, et parmi ceux-ci figurent les traités politiques. 2° La formation d'un Etat fédéral, entraînant de la part des Etats fédérés abdication de leur indépendance internationale, comporte extinction des traités politiques mais laisse

---

(1) *Op. cit.*, t. II, p. 110.

(2) Audinet, dans le *Répertoire de droit international privé et de droit pénal international* de Darras et de Lapradelle, v° *Annexion et démembrement de territoire*, n°s 122 et 123.

subsister tous les traités économiques, les traités d'utilité générale et les traités réels. 3° Par cela même que l'union réelle donne aux Etats réunis une personnalité unique et des intérêts communs au point de vue de la souveraineté extérieure, à l'exception des rapports purement économiques, les traités politiques de chacun d'eux doivent fatalement prendre fin, mais les traités de frontières continuent toujours à s'appliquer : situation toute autre que dans l'union personnelle, où, l'indépendance et la souveraineté restant les mêmes, la création d'une semblable union entre deux Etats ne peut en rien modifier les traités antérieurs à cette union. — Lorsque l'Etat indépendant du Texas s'incorpora en 1845 à l'Etat fédéral des Etats-Unis, les gouvernements anglais et français notifièrent au gouvernement du Texas que les traités précédemment conclus avec eux devraient être observés comme avant ; mais en fait ils n'insistèrent pas auprès du gouvernement des Etats-Unis pour l'application de ces traités (1). De même, lors de la constitution de l'Allemagne du Nord en 1866 comme de celle de l'Empire allemand en 1871, et lors de la formation d'un Etat fédéral suisse en 1848, les conventions internationales des divers Etats qui y sont entrés sont restées obligatoires pour eux (2). Le pacte de San José de Costa-Rica du 19 janvier 1921 qui a constitué en Etat fédéral les quatre républiques du Guatemala, du Salvador, du Honduras et de Costa-Rica, déclare, dans son article 4, que le gouvernement fédéral aussi bien que les Etats fédérés devront respecter et suivre fidèlement dans toute leur étendue les traités passés antérieurement à l'union.

Quel est, à l'inverse, l'effet de la dissolution d'une union réelle ou d'une fédération sur les traités antérieurement conclus par l'union ou la fédération ? La question s'est posée dans la pratique, en 1905, pour l'union réelle, à propos de la dissolution suédo-norvégienne. Dans des notes adressées en novembre 1905 aux ministres des Affaires étrangères des différents Etats, le gouvernement suédois a posé les règles suivantes : 1° Les conventions et arrangements conclus *en commun* par la Suède et la Norvège avec une ou plusieurs puissances continuent à sortir leurs effets pour ce qui concerne les rapports entre la Suède et les autres parties contractantes, mais la Suède se tient pour dégagée de toute responsabilité du chef des obligations stipulées dans ces actes communs et qui concernent la Norvège. 2° Les traités conclus au nom du roi de Suède et de Norvège *séparément* pour la Suède continuent à lier la Suède, mais celle-ci n'est aucunement responsable des obligations résultant des arrangements passés séparément pour la

---

(1) V. Beach-Lawrence, *Commentaires sur Wheaton*, t. I, p. 210.
(2) V. Kiatibian, *op. cit.*, p. 77. — Larivière, *op. cit.*, pp. 138 et s.

Norvège au nom du roi de Suède et de Norvège. Mêmes règles indiquées par la Norvège dans des notes analogues (1). C'est une thèse différente que semble avoir soutenue en cette occasion la Grande-Bretagne : dans sa déclaration des 16 et 23 novembre 1905 en réponse aux notes de la Suède et de la Norvège, elle paraît bien reconnaître que les traités communs conclus par l'union ont cessé, après leur séparation, d'obliger les Etats qui la constituaient (2).

Des discussions assez vives se sont élevées entre les auteurs au sujet du protectorat. Rivier décide que « si un Etat devient le protégé d'un autre, dans le sens propre du mot, sa personnalité subsistant, ses traités doivent subsister aussi » et que s'il en est d'incompatibles avec le rapport protectionnel, les cocontractants n'auront d'autre ressource que de s'opposer à la protection ou tout au moins de refuser de la reconnaître, et il ajoute que « ceci s'applique *a fortiori* au protectorat du suzerain » (3). C'est ce qu'admettent encore nombre d'auteurs (4). Mais, pour d'autres, cette opinion ne tient pas un compte suffisant du fait que la personnalité de l'Etat protégé ne subsiste que *modifiée* et *restreinte ;* que, s'il ne suspend pas la souveraineté de l'Etat qui y est soumis, le protectorat la limite à plusieurs points de vue ; que, « dans le protectorat actuel, dit même M. Pillet (5), la personnalité internationale du protégé disparaît derrière celle du protecteur ». Ce fait doit, d'après eux, entraîner comme conséquence que le régime du protectorat n'implique pas le maintien de tous les traités antérieurs indistinctement et que sont susceptibles de disparaître ceux dont les clauses paraissent incompatibles avec les droits primordiaux et essentiels découlant pour l'Etat protecteur de l'établissement du protectorat. Tel est spécialement l'avis de M. Larivière, de M. Pillet, de M. Pic (6) : ce dernier auteur indique, parmi les traités contraires aux intérêts de l'Etat protecteur, les traités de juridiction, les traités d'alliance, de subsides ou de secours, les traités de garantie, les traités économiques perpétuels, les traités

---

(1) La Suède et la Norvège ont dû en 1906 recourir au procédé de la dénonciation pour se libérer de conventions conclues pendant l'union par le royaume de Suède et de Norvège, V. Descamps et Renault, *Recueil des traités du XX^e^ siècle*, 1906, p. 961.

(2) V. les documents relatifs à la dissolution de l'union réelle suédo-norvégienne, dans Descamps et Renault, *Recueil des traités du XX^e^ siècle*, 1905, pp. 973 et s. et 1906, p. 967 ; *Foreign relations of the United States*, 1905, pp. 867, 872 et s. — Audinet, *op.* et *loc. cit.*, p. 448, note 1.

(3) Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 142.

(4) V. Despagnet, *Essai sur les protectorats*, 1896, p. 385.

(5) Pillet, *Des droits de la puissance protectrice sur l'administration intérieure de l'Etat protégé*, R. D. I. P., t. II, p. 596.

(6) Larivière, *op. cit.*, p. 167. — Pic, *Influence de l'établissement d'un protectorat sur les traités conclus par l'Etat protégé*, R. D. I. P., t. III, pp. 613 et s., 623 et s. — Pillet, *op.* et *loc. cit.*, p. 602.

temporaires de douanes et même de commerce dans certains cas. Au surplus, certains partisans du maintien absolu des traités antérieurs ont eux-mêmes reconnu que les anciens traités du pays protégé avec les autres puissances peuvent être modifiés dans la mesure où cela est nécessaire pour l'exercice des droits du protecteur quant à la souveraineté extérieure du protégé, sauf à respecter toujours les droits acquis à ces puissances et qu'elles ont réglés dans ces traités (1). — Le traité du Bardo du 12 mai 1881, qui a établi le protectorat de la France sur la Tunisie, dispose que « le gouvernement de la République française se porte garant de l'exécution des traités actuellement existants entre le gouvernement de la régence et les diverses puissances européennes » et le traité du 7 novembre 1905, qui a mis la Corée sous le protectorat du Japon, déclare que « le gouvernement du Japon s'engage à veiller à la mise à exécution des traités actuellement existants entre la Corée et d'autres puissances ». On doit évidemment interpréter ces textes, en réservant le cas d'incompatibilité avec le protectorat (2). — Un troisième système a été exceptionnellement soutenu, qui prétend que tous les traités d'un Etat doivent tomber par l'établissement du protectorat. C'est la thèse qui fut défendue en 1882, à la Chambre française des députés, lors de la discussion du projet de loi sur l'organisation des services administratifs en Tunisie (3).

De l'idée que le protectorat ne met pas fin en principe à la personnalité internationale de l'Etat protégé, mais la limite dans de notables proportions, on peut conclure, d'autre part, que les traités de la puissance protectrice ne s'étendent pas de plein droit à l'Etat protégé, mais qu'on ne doit appliquer cette règle qu'avec une certaine attténuation (4). La pratique est conforme. La France, après l'établissement de son protectorat en Tunisie, a signé, au nom de la Tunisie, avec des Etats étrangers (Belgique, 1888, Grande-Bretagne, 1889, Suisse, 1893) des conventions spéciales pour étendre au territoire protégé les conventions d'extradition signées par le protecteur, mais il a été jugé que les règles de compétence du traité franco-suisse du 15 juin 1869 devaient être respectées sans disposition spéciale par les tribunaux français en Tunisie (5).

Quand un Etat vassal disparaît pour faire place à un Etat indépendant, il semble que, devenant une personne internationale nouvelle, cet Etat ne doit plus être tenu des engagements de son

(1) V. Despagnet, *op. cit.*, p. 393.
(2) Comp. Larivière, *op. cit.*, p. 169.
(3) Comp. Larivière, *op. cit.*, p. 170.
(4) Despagnet, *op. cit.*, pp. 385 et 393. — Pic, *op.* et *loc cit.*, p. 633, note 1.
(5) Tunis, 2 novembre 1888, 31 décembre 1891, 14 avril 1893. ,

suzerain auxquels il se trouvait soumis. Les articles 37 et 49 du traité de Berlin du 13 juillet 1878 ont cependant maintenu en Serbie et en Roumanie, devenues indépendantes, tout au moins les traités économiques contractés par la Turquie (1).

232. — 2° *Dettes publiques.* — On a vu (n°s 225 et s.) que, quand un Etat cesse entièrement d'exister, les dettes contractées par lui ne disparaissent pas mais tombent à la charge de l'Etat ou des Etats qui le remplacent : il y a au profit de ses créanciers des droits acquis qui doivent être respectés. *A fortiori* doit-il en être de même en cas d'extinction dite partielle, lorsqu'un Etat, tout en demeurant un Etat, a échangé sa personnalité contre une autre, plus ou moins large, par exemple lorsqu'il s'est incorporé à un Etat fédéral, est devenu membre d'une union réelle, s'est placé sous le protectorat ou la suzeraineté d'un tiers. Mais alors, comme l'Etat, a, au point de vue intérieur, conservé, tout au moins en principe, son individualité propre et qu'ainsi il peut continuer d'être débiteur, c'est lui-même, et non pas le pouvoir fédéral, l'union ou le protecteur, qui finalement doit supporter la charge de ses dettes : ce pouvoir, cette union, ce protecteur pourront bien sans doute être à cette fin l'objet de poursuites de la part des créanciers, car ils le représentent au point de vue des rapports externes, mais ils récupèreront ensuite de l'Etat fédéré, uni ou protégé ce qu'ils auront payé pour lui. — C'est l'opinion généralement admise par la doctrine (V. notamment Appleton, *op. cit.*, p. 63. — Audinet, *op.* et *loc. cit.*, n° 49. — Despagnet, *Essai sur les protectorats*, p. 396. — Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, n° 99*bis*. — Oppenheim, *op. cit.*, t. I., § 82. — Larivière, *op. cit.*, p. 137. — Piédelièvre, *op. cit.*, t. I, p. 170. — Pillet, R. D. I. P., t. II, pp. 598 et 603). — Si, lors de l'annexion du Texas aux Etats-Unis, le traité du 12 avril 1844 que repoussa le Sénat américain déclarait que les Etats-Unis prenaient à leur charge les dettes publiques du Texas, la résolution définitive du Congrès du 1er mars 1845, approbative de l'annexion, stipula expressément que l'Etat du Texas resterait seul responsables de ses dettes (2). — Après que la Suède et la Norvège eurent opéré en 1905 la dissolution de leur union réelle, une convention entre les deux pays du 23 mars 1906 laissa à chacun d'eux la charge de leurs dettes personnelles (3). — L'article 5, M. du pacte de San-José de Costa-Rica du 19 janvier 1921 dispose que les Etats devenus membres de la Fédération du Centre-Amérique continueront de faire le service de leurs dettes actuelles internes et externes et que le gouvernement fédéral devra veiller à ce que

(1) V. Larivière, *op. cit.*, pp. 90 et s.
(2) V. Beach-Lawrence, *op. cit.*, t. I, p. 211. — Pétin, *Les Etats-Unis et la doctrine de Monroe*, 1900, p. 98.
(3) Descamps et Renault, *Recueil des traités du XX^e siècle*, 1906, p. 858.

ce service soit fidèlement accompli. — Dans le projet de traité que, dans la dernière phase du conflit de la France avec Madagascar, M. Hanotaux, ministre français des Affaires étrangères, avait remis au général Duchesne, et qui plaçait Madagascar sous le protectorat de la France, il était dit expressément : « Le gouvernement de la République française n'assume aucune responsabilité à raison des engagements, dettes ou concessions que le gouvernement de S. M. la reine de Madagascar a pu souscrire avant la signature du présent traité » (1).

233. — 3° *Domaine de l'Etat.* — L'Etat unitaire qui devient membre d'un Etat fédéral ou d'une union réelle ou qui tombe sous la suzeraineté ou la protection d'un autre Etat, s'éteignant non pas comme Etat, mais seulement comme Etat *unitaire*, doit conserver son patrimoine propre : l'existence de ce patrimoine n'est en effet aucunement incompatible avec le régime nouveau auquel il est soumis. Il n'y a lieu d'attribuer ni au pouvoir fédéral, ni au pouvoir de l'union, du suzerain ou du protecteur, la propriété des biens de l'Etat nouvellement agrégé : cet Etat, en effet, tout en perdant son indépendance primitive, conserve néanmoins, en une certaine mesure, dans le système politique auquel il appartient désormais, sa personnalité juridique. Une règle semblable est applicable également dans le cas inverse : quand le membre d'un Etat composé ou quand un Etat protégé ou vassal disparaît comme tel pour se transformer en un Etat simple et indépendant. Il faut en décider de même pour un Etat qui entre dans une confédération ou en sort, si on estime qu'il y a en pareille hypothèse un changement de personnalité internationale (V. n° 169).

234. — 4° *Législation, instances judiciaires, jugements.* — *Législation.* — Dans une union réelle et aussi dans un Etat fédéral, les membres de l'union et de la fédération gardent leur individualité propre à l'intérieur : chacun d'eux peut avoir non seulement une législation particulière, qui est obligatoire au moins dans la mesure où elle ne contredit pas celle du pouvoir central, mais même un régime constitutionnel différent (2). C'est également la situation de l'Etat vassal et de l'Etat protégé vis-à-vis de l'Etat suzerain ou de l'Etat protecteur : ces Etats n'ont pas nécessairement les mêmes régimes constitutionnel et législatif. L'unité n'existant pas ici à ces divers points de vue, rien ne doit dès lors s'opposer à ce que l'Etat, qui échange sa pleine et entière souveraineté contre une position inférieure d'indépendance restreinte,

---

(1) Hanotaux, *L'affaire de Madagascar*, pp. 280 et s.

(2) V. par exemple l'Empire fédéral d'Allemagne de 1871 (Le Fur, *op. cit.*, p. 702).

conserve, après sa transformation, sa constitution et ses lois, en tant qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'établissement du nouveau régime. Il faut en décider de même dans les cas où à l'inverse des Etats à indépendance limitée deviennent des Etats unitaires et souverains.

234[1]. — *Instances judiciaires, jugements.* — La transformation juridique d'un Etat qui devient ou cesse d'être un Etat vassal, un Etat protégé, un Etat membre d'une union réelle, d'un Etat fédéral ou d'une confédération, non seulement ne le supprime pas en tant qu'Etat, mais est sans influence sur l'administration de sa justice : l'Etat transformé conserve ses propres tribunaux, tels qu'ils existaient dans l'ancien ordre de choses : comme les Etats unitaires, les Etats vassaux ou protégés et les membres d'une union réelle, d'un Etat fédéral ou d'une confédération, peuvent, en effet, posséder des tribunaux particuliers. — L'extinction partielle d'un Etat par sa transformation juridique ne saurait en conséquence avoir nécessairement les mêmes effets que son extinction totale ou son démembrement sur les instances judiciaires et les jugements antérieurs à la transformation.

SECTION III. — **Essai d'une théorie générale**

234[2]. — N'est-il pas possible de résumer en une formule générale les divers effets que produisent les changements survenus dans la condition d'un Etat ? — Beaucoup l'ont tenté parmi les auteurs modernes. Trois systèmes différents ont été à cette fin présentés.

234[3]. — 1[er] *Système.* — Quand un Etat est absorbé par un autre, il se produit une succession du premier au profit du second, en tous points assimilable à celle du droit privé : l'extinction d'un Etat est, dans la mesure où elle se produit, une mort comparable à celle d'un particulier ; et, comme un individu, l'Etat défunt a un successeur qui continue sa propre personnalité : le gouvernement en faveur de qui a lieu la cession est à l'égard du gouvernement cédant un véritable héritier, un successeur à la personne. Ce système a été soutenu, notamment, par Halleck (*op. cit.*, t. II, chap. 34, § 27), Hall (*op. cit.*, § 29), F. de Martens (*op. cit.*, t. I, p. 368), Despagnet-de Boeck (*op. cit.*, n[os] 90 et s.), Rivier (*op. cit.*, t. I, p. 70) : il s'inspire d'une idée que Grotius avait exprimée lui-même dans cette phrase lapidaire : « *Heredis personam quoad dominii tam publici quam privati continuationem pro eadem censeri cum defuncti persona, certi est juris* » (1). Les conséquences de ce système ont été spécialement mises en relief par F. de Martens : « En principe *tous* les droits et les devoirs internationaux

---

(1) Grotius, *De jure belli ac pacis*, lib. II, cap. IX, § 12 et lib. III, cap. VIII, § 4.

de l'Etat qui a cessé d'exister passent à son « héritier », sans restriction, car ce serait trop scabreux de dire que ce dernier ne les accepte que *dans la mesure* où il peut les réaliser. Il n'y a d'exception que pour les droits et les obligations qui sont de nature à s'éteindre par le fait même de l'annexion. Quand un Etat s'est annexé un territoire étranger, il prend sur son compte, si l'on peut s'exprimer ainsi, les dettes actives et passives du territoire annexé. En matière de droit international, il n'y a pas de succession sous bénéfice d'inventaire. L'Etat qui hérite ne peut pas établir comme condition qu'il n'accepte que les engagements qui figurent à l'actif. Il faut qu'il accepte toutes les obligations et tous les droits de l'Etat annexé. Il doit prendre à sa charge : 1° tous les engagements et traités internationaux ; 2° le domaine public, savoir : les établissements de l'Etat, les tribunaux, les casernes, les prisons, les voies de communication, les ports, les villes, etc. ; 3° l'argent et les propriétés du fisc ». — Il semble qu'une pareille théorie ne doive servir d'explication que pour les cas où il y a réellement extinction d'un Etat : car c'est uniquement en cas de mort, matérielle ou juridique, d'un Etat qu'il est possible de dire de celui qui le remplace qu'il est son héritier, le successeur à sa personne. Certains, cependant ,appliquent le système même dans le cas où un Etat ne recueille qu'une partie du territoire d'un autre Etat et où par conséquent ce dernier Etat n'est pas mort, matériellement ou juridiquement. Cette dernière thèse a été notamment admise par plusieurs décisions de tribunaux français et italiens (1).

234'. — 2° *Système.* — C'est encore la notion de succession qui forme la base de ce système; seulement la succession entre Etats qu'il admet n'est plus la succession du droit privé, mais une succession de droit public d'un genre spécial. L'individu, dès qu'il meurt, meurt à tous les points de vue : non seulement sa personnalité juridique disparaît, mais son corps matériel cesse d'exister. Au contraire, lorsqu'un Etat meurt, sa personnalité juridique disparaît bien, mais les éléments, c'est-à-dire la population et le territoire, que cette personnalité englobait, n'en continuent pas moins à exister en fait, du moins dans les hypothèses pratiques de la disparition d'un Etat (2). Ce sont ces élé-

---

(1) Conseil d'Etat français, 28 avril 1876, Dalloz, *Rec. pér.*, 1876, 3, 84. — Cour de cassation de Florence, 21 juillet 1878 et 15 décembre 1879. — Cour de Venise, 19 juin 1879. — Cour de cassation de Turin, 6 juillet 1877, 19 février et 21 décembre 1881. — V. Giur. ital., t. XXX, 1, 1206, XXXII, 1, 293, XXXI, 2, 724 et XXIX, 1, 999. — Comp. Gidel, *Des effets de l'annexion sur les concessions*, 1904, pp. 30 et s.

(2) L'hypothèse de l'extinction d'un Etat par l'extermination de son peuple ou la disparition de son territoire est une hypothèse purement théorique.

ments, et non pas la personnalité même de l'Etat dépossédé, que recueille l'Etat qui lui succède. La succession entre Etats, a dit un partisan du système (1), c'est la succession au territoire de l'Etat, de telle sorte que le maître nouveau du territoire établit sa domination à la place ou par dessus celle de son prédécesseur : si les obligations de l'annexé passent à l'annexant, ce n'est pas parce que l'annexé a disparu, c'est parce qu'il subsiste, sinon dans son individualité, du moins dans ses éléments constitutifs. A cette théorie paraissent se rattacher Heffter (*op. cit.*, § 35), Pradier Fodéré (*op. cit.*, t. I, n° 160), Fiore (*Le droit international codifié*, édit. 1911, n°s 137 et s., 252), Chrétien (J. I. P., 1886, p. 747), Bluntschli (*op. cit.*, n°s 50, 54[1], 55), Oppenheim (*op. cit.*, t. I, §§80 et s.). Elle est aussi professée, plus ou moins, par M. Appleton (*Effets des annexions de territoires sur les dettes de l'Etat démembré ou annexé*, 1894) et par M. Max Huber (*Die Staatensuccession*, 1898). Bluntschli détermine en ces termes les conséquences du système : « Lorsqu'un Etat est annexé à un autre Etat, le premier cesse d'exister, mais son anéantissement n'entraîne pas nécessairement l'extinction de ses droits et de ses obligations vis-à-vis des autres Etats, parce que le peuple et le territoire de cet Etat continuent, en substance, à exister et n'ont fait que passer dans l'autre Etat. Les droits et obligations de l'Etat annexé passeront à l'autre Etat, toutes les fois que leur maintien sera possible et pourra être concilié avec le nouvel ordre de choses ».

234[5]. — 3[e] *Système*. — Tout autre est le fondement du troisième système. Celui-ci repousse absolument toute idée de succession, succession du droit privé ou succession du droit public. En réalité, d'après lui, quand un Etat est annexé, incorporé, réuni ou soumis à un autre, il y a en cause non pas une question de propriété, mais une question de souveraineté; or, si la propriété peut faire l'objet d'une cession, et notamment d'une succession, il n'en est pas de même de la souveraineté, car la souveraineté, qui est le droit de commander sur un territoire déterminé, est éminemment subjective : chaque Etat l'exerce comme il l'entend et suivant sa propre conception. L'opération du changement de souveraineté qui résulte d'une annexion ou de toute autre modification dans la structure internationale d'un Etat se décompose dès lors en deux actes : l'Etat qui se transforme abandonne les droits qu'il a sur un territoire donné et, sur ce territoire devenu libre de toute domination, l'Etat nouveau qui le remplace établit la sienne propre, de la manière dont il l'entend et sans autres limitations que celles qu'il s'impose à lui-même: il y a ainsi, d'abord, disparition d'une souveraineté, puis remplacement par une autre. L'abandon

---

(1) Max Huber, *Die Staatensuccession*, p. 8, n° 6.

par le souverain de ses droits sur le territoire fait revenir ce territoire à l'état de *res nullius* et permet à un nouvel Etat de l'*occuper*, sans que ce dernier Etat soit, à aucun titre, l'ayant cause du premier: ce n'est pas la souveraineté du cédant que l'acquéreur exerce, c'est une souveraineté propre et nouvelle qu'il établit. En définitive, la personnalité de l'Etat qui meurt n'est pas continuée par la personnalité de l'Etat « héritier »; la souveraineté ne se continue pas, elle se remplace. Cette théorie a été développée surtout par Funck-Brentano et Sorel (*op. cit.*, p. 333), par M. Cabouat (*Des annexions de territoire*, 1881, deuxième partie, chap. I), par M. Perrinjaquet (*Des cessions temporaires de territoires*, 1904, pp. 192 et s. et 330, et R. D. I. P., t. XVI, p. 362), par M. Gidel (*Des effets de l'annexion sur les concessions*, 1904, pp. 60 et s.). A quelles conséquences aboutit-elle ? Puisqu'elle admet qu'il y a, non point continuation de la personnalité de l'Etat annexé par l'Etat annexant, mais remplacement par l'Etat annexant de la personnalité de l'Etat annexé, et qu'il y a solution de continuité entre la souveraineté de l'annexant et celle de l'annexé, complètement indépendantes l'une de l'autre, elle conduit nécessairement à décider que les obligations contractées par l'Etat annexé disparaissent en totalité, s'il est annexé en totalité, et dans la mesure où elles ont trait au territoire cédé, s'il s'agit seulement d'un démembrement. Telle est bien effectivement la solution que proclament ses partisans. Ceux-ci la tempèrent toutefois par l'adoption de divers principes qu'ils déclarent applicables sous réserve de l'ordre public de l'Etat annexant : limitation au minimum des effets des changements de souveraineté, respect des droits acquis, inviolabilité de la propriété privée. Et, par là, ils aboutissent finalement aux conclusions suivantes: 1° l'Etat annexant ne peut être tenu de respecter les engagements internationaux qu'en vertu de sa souveraineté le souverain précédent a contractés, et il peut étendre ses propres traités au territoire acquis; 2° il peut s'attribuer le domaine de l'Etat antérieur, mais il ne doit pas faire échec aux droits appartenant aux particuliers : les dettes publiques de l'Etat annexé ne sont pas éteintes et lui sont opposables ; 3° il a la faculté d'appliquer sa législation au pays incorporé.

CHAPITRE IV

DROITS ET DEVOIRS FONDAMENTAUX DES ÉTATS DANS LEURS RAPPORTS MUTUELS (1)

235. — Etres collectifs, organismes politiques et juridiques, les États, comme les individus physiques, ont des droits et des devoirs réciproques, droits dont l'exercice, devoirs dont l'accomplissement sont nécessaires à leur fin, à la réalisation de leur but : la satisfaction du besoin primordial de sociabilité.

235¹. — Les anciens auteurs ont répandu de confuses lueurs sur ce sujet. Plusieurs se sont perdus dans d'obscures et subtiles dissertations dépourvues de méthode et de netteté. Dans son immortel ouvrage, Grotius (*op. cit.*, lib. II, cap. II. §§ 18 à 20) n'a pas traité d'une manière distincte des droits et des devoirs des Etats. Cette matière est comme ensevelie sous les éléments accumulés de sa stupéfiante érudition. — Vattel (*op. cit.*, liv. I, ch. II, III, VIII, X et XX; liv. H, ch. I, H, III, IV, X; liv. III, ch. III) s'étend longuement sur ce sujet. On a pu lui reprocher de manquer de précision et de méthode. Le même grief a été élevé contre G.-F. de Martens (*Précis*, §§ 115, 124, 140).

Les écrivains modernes échappent, en général, à cette critique. Ils ont traité des droits et devoirs des Etats avec méthode et une suffisante clarté.

---

(1) V. Anzilotti, R. I., 1906, pp. 178-184. — Léon Bourgeois, *Solidarité.* — Brown, *Rights of States under international law,* Yale law journal, décembre 1916, p. 85. — Cavaglieri, *Il diritto fondamentale degli Stati nella società internazionale*, 1906. — Diena, *Considerazioni critiche su alcune teorie del diritto internazionale secondo gli studi piu recenti*, Arch. giur. Filippo Serafini, 1908, p. 122. — Dupuis, *Une déclaration américaine des droits et devoirs des nations*, R. D. I. P., t. XXIV, p. 300. — Fontenay, *Des droits et des devoirs des Etats entre eux*, 1888. — Charles Gide, *La solidarité économique.* — Marion, *De la solidarité morale.* — Pillet, *Recherches sur les droits fondamentaux des Etats dans l'ordre des rapports internationaux et sur la solution des conflits qu'ils font naître*, R. D. I. P., t. V, pp. 66 et 236, t. VI, p. 503.

Parmi ces droits et ces devoirs, les uns impliquent l'existence relations pacifiques ; d'autres n'apparaissent, au contraire, q quand la guerre a éclaté entre deux ou plusieurs Etats. Bien q la guerre soit une situation anormale et violente où prédomine force matérielle, il y a des lois de la guerre, des droits et d devoirs des belligérants, ensemble de préceptes et d'usages, q les nations qui luttent sont tenues de respecter, soit entre ell soit à l'égard des autres Etats.

236. — Plusieurs publicistes du XVIII[e] siècle, Wolff, Vattel, et divisaient les droits et les devoirs des Etats en *parfaits* et en *i parfaits*, ceux-ci emportant la faculté de demander, ceux-là pouvoir d'exiger. Quelques modernes les ont imités. — Cette cla sification n'a aucune valeur, ni scientifique, ni pratique. Sir Tr vers-Twiss dit avec raison que les droits appelés *parfaits* sont l seuls ayant valeur juridique : en réalité, on a un droit ou on n' a point ; et tout droit emporte avec lui le pouvoir d'obliger autr

237. — Une autre classification, latente chez quelques public tes, expressément formulée par quelques autres, rationnelle et ac quate aux branches du droit international (n° 32), range, sous d dénominations variées, les droits et les devoirs corrélatifs d Etats en deux groupes :

1° Les droits *primitifs, innés, fondamentaux, essentiels, perm nents, immédiats,* etc. — 2° Les droits *secondaires, acquis, dé vés, accidentels, contingents, éventuels, médiats,* etc.

Les premiers, ayant leur base dans la nature même des chos découlent nécessairement du *fait* même de l'*existence* des Eta Ils se déduisent de cette existence. Sans eux, l'Etat n'existerait p comme entité politique indépendante et souveraine. — Leur e semble compose le droit international rationnel. — Ces droits pr mitifs reposent, dit Grotius, sur un fondement de vérité moral sur des principes si clairs et si évidents que nul ne peut les ni sans se faire violence. Vattel les fait découler du droit natur qui, observe-t-il, établit les droits des nations dans leurs rappor réciproques (1). — Inhérents à la nature humaine, les droits pr mordiaux naissent, vivent et s'éteignent avec les Etats, ils so inaliénables et imprescriptibles.

Les seconds, fondés sur les traités ou sur les usages reçus ent plusieurs nations, ont pour objet des intérêts politiques ou écon miques variables, règlent des situations particulières et naisse de relations spéciales entre deux ou plusieurs Etats. Ils sont su ceptibles d'aliénation, de transformation, de renonciation.

Avec une terminologie variable, cette classification des droi des Etats est admise par Carnazza-Amari, Calvo, Pasquale Fior Klüber, Heffter, de Martens, Ortolan, Pradier-Fodéré, Traver

---

(1) Vattel, *op. cit.*, liv. I, chap. II, § 13.

riss, Vattel, Wheaton, etc., etc. Beaucoup d'auteurs modernes, mme de Rayneval (*op. cit.*, t. I, liv. I, chap. I, §§ 8 et 9), indi- ent la loi naturelle ou la raison naturelle comme le fondement s droits des Etats ; la plupart considèrent que l'Etat trouve en -même les droits essentiels qui lui sont nécessaires par le fait me de son existence, comme l'être humain rencontre aussi en , par le fait de son existence, les droits qui lui sont indispen- les pour accomplir ses destinées.

238. — Mais, d'après les auteurs, aux droits essentiels ou acciden- s appartenant ainsi aux Etats correspondent encore des devoirs. même que pour les hommes, il y a corrélation nécessaire entre uns et les autres.Ces devoirs sont de deux sortes. Les uns sont s devoirs *de caractère juridique:* on peut en exiger l'accomplisse- nt par des moyens de coercition que le droit international indi- e: ils se résument dans l'obligation juridique pour les Etats de ne int porter atteinte à leurs droits respectifs. Mais, outre ces voirs de caractère juridique, les Etats ont d'autre part des voirs *moraux* : ils sont *moralement* tenus d'avoir les uns pour autres de *bons offices,* d'accomplir des mesures de courtoisie d'équité, des actes de bienveillance internationale. Les devoirs raux sont en dehors du droit, ils ont comme seule sanction pinion publique et font partie du domaine de la morale inter- ionale (V. n^os^ 32 à 39). Les *offices d'humanité* incombent aux nts, membres de la grande communauté internationale, comme ns une autre mesure et avec d'autres formes ils incombent x individus physiques, en leur seule qualité de membres l'humanité. Comme exemples de ces bons offices, on cite suivants : venir au secours d'un pays désolé par la mine, dévasté par des inondations ou par des tremblements terre ; favoriser l'instruction ou l'organisation intérieure n autre Etat par des missions d'enseignement, missions d'in- nieurs, d'officiers, de marins (comme on a fait en Grèce, en rquie, en Chine, au Japon) ; offrir sa médiation pour faire cesser conflit ; accepter le rôle d'arbitres, etc., etc. Les êtres collec- étant plus aptes que les individus à suffire à leurs propres soins, l'assistance mutuelle entre Etats est moins fréquente entre particuliers.

238[1]. — A cette thèse des droits essentiels ou accidentels et des voirs juridiques ou moraux des Etats s'oppose toutefois une re théorie que soutiennent un certain nombre d'auteurs se rat- chant à l'école positiviste. — Ceux-ci contestent qu'il existe des voirs moraux, des offices d'humanité et ils nient que les Etats issent posséder entre eux d'autres droits que ceux que leur nfère la lettre d'un traité ou l'influence d'une tradition ancien- : ils estiment qu'il n'y a pas de droits fondamentaux et primi- s, appartenant en tout temps à tout Etat dans ses rapports avec

les autres (1). — Mais cette dernière théorie n'a pas rallié la majorit des publicistes (2). Vattel (*Le droit des gens*, liv. II, ch. I, §§ 1 à 20) pressentant les attaques, y a par avance répondu. En réalité, le droits et les devoirs fondamentaux des Etats sont une conséquence une émanation de la conscience actuelle du monde civilisé. M. d Louter indique que certains auteurs (3) ont attaqué la thèse de droits fondamentaux des Etats en prétendant que les intérêts vitau des Etats sont originaires du droit naturel et qu'ils rompent l'unit du droit international positif, qu'on ne peut pas plus parler d droits fondamentaux des Etats, indiquant les limites du droit de l communauté internationale, que de droits primitifs de l'homme Mais il fait justement remarquer qu' « un pareil reproche n'est fond que si on sépare ces droits du droit international positif en le attribuant indépendamment à tous les Etats, sans se soucier de l question de savoir si ceux-ci ont été admis à la communauté d droit international, ou bien si on les déclare inaliénables et ina taquables en ce sens que même les règles universellement recon nues du droit positif reculeraient devant les droits primitifs » « Si, ajoute-t-il, on se garde de tomber dans cette exagération d'é tendue et de capacité, en d'autres termes si on se rend compte qu selon le droit positif les classifications des droits fondamentaux e des droits dérivés ou acquis ne se rapportent qu'aux membres d la communauté internationale, et qu'en outre la jouissance de droits fondamentaux peut fort bien être limitée par les préceptes et les conventions du droit positif, la reconnaissance des droit fondamentaux devient un des fruits essentiels d'un droit interna tional positif, et, dès lors, est parfaitement à sa place dans la doc trine des sujets, c'est-à-dire des personnes du droit internatio nal » (4).

Des auteurs, comme Oppenheim (*op. cit.*, t. I, §§ 112 et s.), évi tent de se servir des expressions « droits fondamentaux de Etats » ; ils disent qu'à raison de leur personnalité internationale les Etats possèdent un certain nombre de « qualités » particu lières.

---

(1) V. Anzilotti, R. I., 1906, pp. 178-184. — V. aussi observation d M. Anzilotti devant l'Union juridique internationale en 1919, Séances e travaux, 2e session, 1919, p. 58. — V. encore Heilborn, *System*, p. 279. — Jellinek, *System der subjectiven öffentlichen Recht*, 1892, p. 302. — Stoerk *Holtzendorff's Encyclopädie der rechtswissenschaft*, 1890, p. 1291.— Oppenheim, *op. cit.*, t. I, § 112.

(2) V. Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, nos 164 et s. — Comp. Pillet, *Le droits fondamentaux des Etats et la solution des conflits qu'il font naître* R. D. I. P., t. V, p. 67.

(3) Heilborn, *System des Völkerrechts*. — Jellinek, *System der sub jectiven öffentlichen Recht*.— Comp. Cavaglieri, *Il diritti fondamentali deg Stati*, 1906. — Von Ullmann, *op. cit.*, pp. 140-147.

(4) De Louter, *Le droit international public positif*, trad. française, t. I pp. 232-233.

238². — A diverses reprises, principalement depuis la fin du XVIII[e] siècle, en dehors des jurisconsultes, des hommes politiques, des associations scientifiques, les Etats eux-mêmes ont essayé d'indiquer en de brèves formules les droits et les devoirs des Etats. — A cet égard, il faut en premier lieu signaler le projet de déclaration présenté par Volney à l'Assemblée constituante française le 18 mai 1790 et le projet de déclaration du droit des gens proposé par l'abbé Grégoire à la Convention en 1795 (n° 153[12]). — Un siècle plus tard, en 1896, le Congrès universel de la paix, à Budapest, adopta une déclaration définissant les principes fondamentaux du droit international (1). On doit aussi mentionner le préambule des conventions de la Haye de 1899 et de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux. — Mais, parmi les documents les plus importants sur la matière, figurent la « Déclaration des droits et devoirs des nations », qui fut votée le 6 janvier 1916 par l'Institut américain de droit international, et la « Déclaration des droits et devoirs des nations » qui fut approuvée le 11 novembre 1919 par l'Union juridique internationale. La première, après avoir reconnu que les citoyens et sujets de chaque Etat ont, comme droits fondamentaux, le droit à la vie, le droit à la liberté, le droit à la poursuite du bonheur, le droit à l'égalité devant la loi, le droit à la propriété et le droit à la jouissance de tous ces droits, transporte ces conceptions du droit national dans le domaine du droit international en reconnaissant aux Etats (qu'elle appelle des nations, car aux Etats-Unis les nations et les Etats se confondent) les droits fondamentaux suivants : droit d'exister et de maintenir leur existence, droit d'indépendance, droit de poursuivre la politique qui leur est la plus favorable pour le bonheur de leur peuple, droit d'égalité devant le droit, droit de posséder un territoire dans des limites fixées et d'exercer dans ces limites une juridiction exclusive, droit au respect et à la protection par toutes les nations (2); elle limite ensuite les droits reconnus par les droits des autres Etats et leur en impose le respect comme un devoir : « Toute nation, dit l'article 5, qui a un droit en vertu de la loi des nations, a le droit de le voir respecté et protégé par toutes les autres nations, car le droit et le devoir sont corrélatifs et où il y a droit pour l'un il y a pour tous devoir de l'observer ». Non moins intéressante est la Déclaration de l'Union juridique internationale qui comprend un préambule et six articles (3) : elle n'attribue à

(1) V. R. D. I. P., t. III, p. 690.

(2) Sur cette déclaration, V. Dupuis, *La déclaration des droits et devoirs des nations de l'Institut américain de droit international*, Revue des sciences politiques, t. XXXVII, 1917, p. 217 et R. D. I. P., t. XXIV, 1917, p. 300. — Root, *The declaration of the rights and duties of nations adopted by the american Institute of international law*, A. J., 1916, p. 211.

(3) V. Séances et travaux de l'Union juridique internationale, 2[e] session, novembre 1919, 1920.

chaque nation (terme qui dans son esprit équivaut à celui d'Etat) que trois droits fondamentaux : le droit à l'existence, le droit à l'indépendance, le droit à l'égalité ; ces droits sont d'ailleurs limités par les droits des autres Etats : les Etats ont des devoirs les uns envers les autres, ainsi qu'à l'égard de la communauté internationale (1). — La conférence interalliée de la paix de Paris, le

(1) A raison de l'importance des deux déclarations américaine et européenne, du 6 janvier 1916 et du 11 novembre 1919, nous croyons devoir en reproduire le texte intégral :

I. — *Déclaration des droits et devoirs des Nations adoptée par l'Institut américain de droit international dans sa première session à Washington le 6 janvier 1916.*

Attendu que la loi nationale des Etats civilisés reconnaît et protège le droit à la vie, le droit à la liberté, le droit à la poursuite du bonheur, ajouté par la Déclaration d'Indépendance des Etats-Unis d'Amérique, le droit à l'égalité légale, le droit à la propriété, enfin la libre jouissance de tous ces droits ; et

Attendu que ces droits fondamentaux, ainsi universellement reconnus, créent, à la charge des peuples de toutes les nations, le devoir de les observer ; et

Attendu que, conformément à la philosophie politique de la Déclaration d'Indépendance des Etats-Unis et à la pratique universelle des Républiques américaines, les nations ou gouvernements sont regardés comme des créations du peuple, tirant leurs justes pouvoirs du consentement des gouvernés, et sont établis parmi les hommes pour leur procurer la sûreté et le bonheur et leur assurer la jouissance de leurs droits fondamentaux ; et

Attendu que la nation est une personne morale ou juridique, création de la loi, et subordonnée à la loi comme la personne naturelle dans la société politique ; et

Attendu que nous considérons que ces droits fondamentaux peuvent être transposés dans les termes du droit international et appliqués aux rapports des membres de la société des nations l'un avec l'autre, exactement de la même manière qu'ils sont appliqués dans les rapports des citoyens ou des sujets des Etats qui forment la société des nations ; et

Attendu que ces droits fondamentaux de jurisprudence nationale, notamment le droit à la vie, le droit à la liberté, le droit à la poursuite du bonheur, le droit à l'égalité devant la loi, le droit de propriété, et le droit à l'observation de tous ces droits, sont, exprimés dans les termes du droit international, le droit de la nation à l'existence, le droit d'indépendance et de liberté de se développer sans limitation ou contrôle d'autres nations, le droit d'égalité sous la loi et devant la loi, le droit au territoire dans des frontières déterminées et à l'exclusive juridiction dans ce territoire, et le droit à l'observation de ces droits fondamentaux ; et

Attendu que les droits et les devoirs des nations, à raison de leur qualité de membres de la société internationale, doivent être exercés et remplis conformément aux exigences de leur Interdépendance mutuelle exprimée dans le préambule de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux de la première et deuxième Conférence Internationale de la Paix à la Haye, reconnaissant la solidarité qui unit les membres de la société des nations civilisées ;

En conséquence, l'Institut américain de droit international, dans sa première session, tenue dans la ville de Washington, Etats-Unis d'Amérique, le 6 janvier 1916, adopte les six articles suivants, avec le commentaire y relatif, pour être connus comme sa

28 avril 1919 a, dans un ordre d'idées analogue, fait précéder le pacte de la Société des Nations, qu'elle a adopté à cette date, d'un bref préambule sur les principaux droits et devoirs des Etats. — A la même époque, M. Ruyssen a rédigé, en douze articles, l'esquisse

Déclaration des Droits et Devoirs des Nations

I. Toute nation a le droit d'exister, de protéger et de conserver son existence, mais ce droit n'implique pas le pouvoir et ne justifie pas le fait, par un Etat, de commettre, pour se protéger ou conserver son existence, des actes injustes contre d'innocents Etats qui ne font aucun mal.

II. Toute nation a le droit d'indépendance, en ce sens qu'elle a droit à la poursuite du bonheur, et qu'elle est libre de se développer sans immixtion ou contrôle d'autres Etats, pourvu qu'en agissant ainsi, elle ne commette ni intervention ni violation des justes droits des autres Etats.

III. Toute nation est, en droit et devant le droit, l'égale de tout autre membre de la société des nations, et tous les Etats ont le droit de proclamer, et, conformément à la Déclaration d'Indépendance des Etats-Unis, de prendre, parmi les puissances du globe, la situation séparée et égale à laquelle les lois naturelles et divines leur donnent droit.

IV. Toute nation a le droit de posséder un territoire dans des limites déterminées, et d'exercer une juridiction exclusive sur son territoire, en même temps que sur toutes les personnes étrangères qui s'y trouvent.

V. Toute nation qui a un droit, en vertu de la loi des nations, a le droit de le voir respecté et protégé par toutes les autres nations, car le droit et le devoir sont corrélatifs, et, où il y a droit pour l'un, il y a pour tous devoir de l'observer.

VI. Le droit international est, tout à la fois, national et international, national au sens qu'il est la loi du pays et s'applique comme tel à la décision des questions qui mettent en jeu ses principes, international dans le sens qu'il est la loi de la société des nations et, comme tel, s'applique à toutes questions entre les membres de la société des nations qui mettent en jeu ses principes.

II. — *Déclaration des droits et devoirs des nations de l'Union juridique internationale en date du 11 novembre 1919.*

L'Union juridique internationale, pénétrée de la nécessité d'affirmer les droits et devoirs fondamentaux des Etats dans les rapports internationaux, estimant que cette proclamation permet de mieux assurer le développement du droit international et de faciliter l'œuvre de la Société des Nations, adopte la déclaration suivante :

ARTICLE PREMIER. — L'Etat a le droit de conserver et de perpétuer son existence.

ART. 2. — L'Etat est indépendant. L'Indépendance de l'Etat doit s'entendre dans ce sens qu'il peut librement se développer sans qu'aucun autre Etat puisse s'immiscer, de sa propre autorité, dans l'exercice soit intérieur, soit extérieur, de son activité.

ART. 3. — Les Etats sont égaux devant le droit. L'égalité de droit implique une égale coopération à la réglementation des intérêts de la communauté internationale, sans conférer nécessairement une égale participation à la constitution et au fonctionnement des organes préposés à la gestion de ces intérêts. Ils sont limités dans leur droit par leur obligation de respecter le droit des autres Etats.

ART. 4. — Le droit de chaque Etat a pour limite le droit des autres Etats. Les Etats ont des devoirs les uns envers les autres. Ils en ont tous à l'égard de la communauté internationale.

ART. 5. — Les Etats doivent, notamment : *a*) Entretenir au grand jour

d'une déclaration des droits et devoirs des nations (1). Et, le 7 octobre 1921, dans sa session de Rome, l'Institut de droit international a décidé de rédiger une « Déclaration des droits et devoirs des Etats » (2).

239. — D'après les autorités les plus considérables, les Etats ont donc, en résumé : 1° des droits innés ou fondamentaux ;

---

des relations internationales fondées sur la base de la justice et de l'équité; *b*) Observer rigoureusement les règles du droit international; *c*) Respecter scupuleusement les traités; *d*) Exécuter de bonne foi les sentences rendues par les tribunaux d'arbitrage; *e*) Ne pas recourir aux armes sans avoir épuisé tous moyens pacifiques de solution des conflits; *f*) Unir leurs efforts pour prévenir, empêcher et, éventuellement, arrêter les guerres ; *g*) Participer à la création, au fonctionnement et au développement de tous les services internationaux.

ART. 6. — Dans l'accomplissement de leurs devoirs, comme dans l'exercice de leurs droits, les Etats doivent s'inspirer de l'idée qu'ils ont pour mission de poursuivre solidairement, par le progrès de la civilisation, le bonheur humain.

(1) Ruyssen, *Les droits et les devoirs des nations*, La Paix par le Droit, 1919, p. 137.

(2) L'Institut de droit international a pris cette résolution, à la suite d'un projet ainsi conçu, déposé devant lui par M. de Lapradelle :

Déclaration des droits et devoirs des Etats
proposée à l'Institut de droit international (octobre 1921),
par M. de Lapradelle.

ARTICLE PREMIER. — Tout peuple qui s'est donné sur le territoire qu'il occupe un gouvernement capable, à l'intérieur, de maintenir l'ordre, à l'extérieur, de coopérer à l'organisation de plus en plus développée de relation fondées sur l'utilité commune, la justice et la paix, a droit à la reconnaissance internationale de sa nation comme Etat.

ART. 2. — Sans distinction de race ou de religion, ni de puissance, les Etats sont, à parité de civilisation, c'est-à-dire de conscience de leurs devoirs internationaux, libres et égaux en droit.

ART. 3. — Nul d'entre eux n'est en droit, même pour sauver sa propre existence, de rien entreprendre contre celle d'un autre, qui ne le menace pas.

ART. 4. — Hors le cas de légitime défense, nul n'a le droit de recourir aux armes, avant d'avoir épuisé tous les autres moyens de faire reconnaître et respecter son droit. Dans une Société des Etats, la guerre ne peut être que la sanction, à l'intérieur, de la volonté séparatiste d'un peuple, à l'extérieur, d'une décision de la justice internationale.

ART. 5. — Tout préjudice causé, sans droit, par un Etat à un autre Etat, dans sa personne ou celle de ses ressortissants, doit être intégralement réparé.

Le respect des traités librement consentis s'impose aux Etats comme aux individus.

ART. 6. — Les Etats ont des devoirs, au regard, non seulement des autres Etats, mais des hommes : il est des cas où le devoir au regard des individus et des groupes, de faire respecter leur vie, leur liberté, leurs croyances, prime celui de respecter la liberté des autres Etats.

ART. 7. — Une Société des Etats, dont les membres oublieraient que si l'individu est subordonné à l'Etat dans la Cité, l'Etat, dans le Monde, n'est qu'un moyen en vue d'une fin, la perfection de l'Humanité, manquerait essentiellement à son devoir en cessant de répondre à son but.

2° des droits acquis ou dérivés ; 3° des devoirs juridiques ; 4° des devoirs moraux.

Il est difficile de faire une étude d'ensemble des droits secondaires, acquis, contingents, dérivés ou accidentels des Etats : ceux-ci seront étudiés à l'occasion des diverses matières réglées par la coutume ou par les traités. Une étude synthétique est, au contraire, possible et indispensable à l'égard des droits innés, fondamentaux, primaires, permanents.

239[1]. — La plupart des représentants du droit international, en parlant des droits et des devoirs fondamentaux des Etats, les qualifient d'*absolus*. En employant ce terme, entendent-ils dire qu'un Etat peut faire tout ce qu'il veut, sans aucunes restrictions, sans tenir compte des droits qui appartiennent aux autres Etats, qu'il doit respecter les droits de ces Etats dans la mesure souveraine où ils s'exercent, sans pouvoir exiger que leur exercice ait égard aux siens propres ? Une pareille interprétation serait en réalité destructive de toutes relations pacifiques entre les Etats : leurs rapports, ainsi compris, entraîneraient des conflits incessants. En réalité, quoique telle soit la signification normale du mot « absolu », ce n'est pas ce sens qu'il faut ici lui attribuer. Les auteurs qui parlent de droits et de devoirs absolus veulent simplement faire allusion à des droits et à des devoirs qui appartiennent à chaque Etat vis-à-vis des autres par la raison qu'il est Etat, c'est-à-dire en vertu de sa seule personnalité morale, à des droits et à des devoirs qui existent pour lui en toutes circonstances, par le fait que c'est un Etat et comme conséquence de cette qualité (1). Il s'agit, en somme, comme on l'a justement remarqué (2), moins de droits et de devoirs absolus que de droits et de devoirs *permanents*. Si on conserve à l'expression « absolu » son sens ordinaire, on doit donc déclarer que les droits et les devoirs fondamentaux, bien loin d'être absolus, ne sont jamais que des droits et des devoirs *relatifs* : les droits et les devoirs d'un Etat sont nécessairement limités par ceux des autres nations, et aussi par l'intérêt général.

Mais si telle est en théorie la vérité, il s'en faut de beaucoup qu'en fait il en soit toujours ainsi. Ce qui dans la pratique des événements dirige la conduite des Etats, ce sont principalement leurs intérêts particuliers : or, plus encore que les individus, les Etats, sous couvert de nationalisme, sont égoïstes. Dès lors, on peut craindre qu'il n'arrive souvent que dans la réalité les droits et les devoirs des Etats présentent un caractère vraiment absolu : un Etat ne voudra pas, en exerçant un des droits qui lui appartiennent, avoir égard aux droits des autres Etats ou exigera de ceux-ci

---

(1) V. Klüber, *op. cit.*, édit. 1874, § 67. — Wheaton, *op. cit.*, 5e édit., t. I, p. 75, part. II, ch. I, § 1. — Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, n° 181.
(2) Ortolan, *Règles et diplomatie de la mer*, t. I, p. 49.

l'accomplissement de leurs devoirs sans tenir compte des droits auxquels ils peuvent légitimement prétendre : ce fut la pratique des temps anciens; elle s'est prolongée pendant des siècles, plus ou moins dissimulée ; les progrès du droit moderne n'ont pas encore réussi à la supprimer entièrement.

Dans l'Antiquité et au Moyen-Age, il n'y avait pas à proprement parler de société entre les Etats. Ceux-ci vivaient plus ou moins isolés, sans relations, se suffisant à eux-mêmes. Leurs actes ne devaient être alors forcément que la manifestation de leur seule volonté, n'étaient inspirés que par leur propre intérêt. Mais, au cours de leur développement historique, sous l'impulsion de besoins communs, les Etats furent peu à peu amenés à se lier par une chaîne de relations. Et ainsi finit par naître la conception d'une société internationale gouvernée par un système de principes juridiques pour régler les rapports entre ses membres. C'est à ce moment qu'apparut la notion des droits et des devoirs des Etats. Cependant, dans le XIXe siècle, par suite du développement des voies de communication et du commerce et du progrès des idées, les Etats eurent au plus haut degré besoin du secours les uns des autres, et ils ne purent plus être considérés isolément. Ils sont devenus désormais « interdépendants ». Alors, comme conséquence logique de leur interdépendance, apparaissent les idées de coopération et de solidarité et naît la notion de l'intérêt général. Par suite, dans leurs rapports réciproques, les Etats ne doivent plus penser seulement à leur seul intérêt, il faut qu'ils songent aussi à l'intérêt général qui limite leurs droits. Cette communauté se manifeste par des réunions et des conférences de plus en plus fréquentes et dans les vues les plus diverses, ayant pour objet l'établissement de règles humanitaires, sanitaires, même juridiques. Elle a abouti en dernière analyse à la consécration conventionnelle, par le pacte du 28 avril 1919, d'une Société des Etats ou des Nations. Ce pacte, à vrai dire, n'a pas été une idée nouvelle ; il a été seulement le perfectionnement d'une situation qui avait de jour en jour apparu de plus en plus nettement : dans le préambule des conventions sur le règlement pacifique des conflits internationaux du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907, les diplomates de la Haye avaient reconnu expressément « la solidarité qui unit les membres de la société des nations civilisées ».

A l'époque de l'ancien droit international, alors que les Etats vivaient sous le régime de la souveraineté *exclusive des autres souverainetés, jalouse et hautaine,* les concessions faites par une souveraineté à une autre souveraineté l'étaient non pas *au nom du droit, ni sous la forme d'une règle de droit,* mais sous l'apparence d'une *mesure de courtoisie* : par là la concession était *moins grave,* puisque *précaire, révocable* et non susceptible, *au cas de*

violation, de fonder une *réclamation légitime.* Maintenant, les Etats vivent sous un *régime d'interdépendance.* Ils ont besoin économiquement et socialement les uns des autres. Donc, nécessité de concessions *stables* et *permanentes.* Des procédés, des façons d'être, de se comporter, qui étaient de *simples procédés de pure courtoisie,* deviennent de *véritables règles de droit.* Mais, en même temps, il est vrai, la règle de droit ainsi créée se limite en étendue au *strict nécessaire.*

Dans le nouveau droit international, la notion de souveraineté se mitige fortement de celle d'interdépendance des Etats : à l'ancienne idée d'une indépendance absolue se joint, pour s'y substituer peu à peu, plus ou moins complètement, celle de la solidarité des Etats. Toutefois, le progrès n'est pas encore actuellement réalisé. Le droit international se trouve à l'heure présente en quelque sorte dans une période de transition. Bien souvent les idées de souveraineté ou d'indépendance et de solidarité ou d'interdépendance se heurteront ; et c'est par des compromissions qu'on arrivera à les concilier et à tenir compte de chacune d'entre elles : on se trouvera parfois dans la nécessité de faire prédominer l'une ou l'autre.

Au cours de la guerre mondiale de 1914-1919, par le fait même des événements, l'idée de solidarité s'est particulièrement affirmée entre les Etats belligérants, non seulement au point de vue militaire, mais souvent aussi au point de vue économique. C'est ainsi que, dans des conférences tenues aux mois de mars et de juin 1916, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, le Portugal et la Russie décidèrent des mesures propres à réaliser entre eux une unité d'action économique et à mettre en pratique dans ce domaine leur « solidarité de vues et d'intérêts » (1). Entre les pays de chacun des groupes belligérants s'établit une véritable coopération, dirigée par des délégués de leurs gouvernements qui se réunirent périodiquement en conférences. Cette pensée d'entr'aide et de collaboration entre alliés ne survécut pas malheureusement à la guerre. Sitôt la paix conclue, au lieu de maintenir, et même de développer, entre eux une étroite solidarité financière en mettant en commun l'actif et le passif que leur léguait la guerre, en compensant leurs dettes et leurs créances, en se garantissant le paiement des réparations, en s'entraidant par des emprunts, les anciens Etats unis ne songèrent plus chacun qu'à son propre intérêt immédiat, perdant entièrement de vue l'intérêt général. Mais les effets funestes de cette politique égoïste ne tardèrent pas à se faire sentir : par la dépréciation des changes européens et par la complète stagnation du commerce, la gêne économique fut bientôt plus grande après la paix que pendant la guerre. Au bout de quel-

---

(1) V. Paul Fauchille, *La guerre de 1914,* t. II, pp. 108 et 153.

ques années, on finit enfin par comprendre que l'Europe n'est en définitive qu'un grand corps dont toutes les parties souffrent quand une partie en est malade. Et alors réapparut de nouveau l'idée de solidarité internationale. Une conférence se réunit à Bruxelles pour discuter en commun du système financier de l'Europe. Et, dans les premiers jours de janvier 1922, assemblées à Cannes, les principales puissances alliées estimèrent que seule une coopération commune des peuples, tout au moins dans les questions économiques, pouvait empêcher l'effondrement de l'économie mondiale. Elles ont, en conséquence, décidé, le 6 janvier, de tenir à Gênes, dans un délai rapproché, une conférence pour la reconstruction économique de l'Europe, à laquelle seraient conviés tous les Etats, même les anciens ennemis, c'est-à-dire les Empires centraux, et, à certaines conditions, la Russie des Soviets, malgré son gouvernement anarchique. Le programme et le but de cette conférence sont analogues à ceux des conférences panaméricaines, en matière de finance et de commerce, qui eurent lieu à Washington en mai 1915 et à Buenos-Aires en avril 1916.

Ce mouvement en faveur de la coopération et de la solidarité des Etats qui, au cours du XIX^e^ et du XX^e^ siècle, s'est, à maintes reprises, manifesté en Europe, n'est pas en effet particulier à ce continent. Il a son pendant également en Amérique. C'est même, en réalité, dans le Nouveau Monde qu'il faut en chercher l'origine. Car un tel mouvement s'est affirmé parmi les Etats américains au jour même de leur constitution, dès le début du XIX^e^ siècle, pour aller toujours en s'accentuant. Il n'y a pas cependant une identité complète entre la conception américaine et la conception européenne de la solidarité. En Amérique, la solidarité n'est pas autre chose que l'harmonie et le rapprochement entre tous les Etats qui la composent, nés de leur origine commune et de l'absence entre eux d'antagonismes irréductibles ; elle tient en quelque sorte à leur nature propre. Dès lors, elle présente dans ce continent un caractère réellement continu et permanent. La solidarité est en Europe beaucoup plus factice. Ici, ce sont surtout les nécessités du commerce international qui, en se développant et en faisant apparaître leur interdépendance, l'ont imposée aux Etats : entre les Etats européens, dont les origines sont diverses et parfois lointaines, il y a des antagonismes qui nécessairement se survivent et des différences de vues qui difficilement s'effacent. De là le manque de continuité et l'intermittence de la solidarité européenne. La solidarité a, d'autre part, en Europe, et pour les mêmes motifs, un caractère moins général qu'en Amérique. Elle n'y existera souvent qu'entre certains groupes de pays : entre ceux dont l'origine est commune, et dont l'existence est due plus ou moins à des causes analogues. C'est ce qui explique la rapidité et la faci-

lité toutes particulières avec lesquelles, après la grande guerre, a pu se constituer la « Petite Entente » entre la Tchéco-Slovaquie, la Yougo-Slavie et la Roumanie. L'idée de solidarité, dont l'une des premières manifestations en Amérique fut la Doctrine de Monroe, y a reçu au cours de la guerre mondiale une consécration particulièrement expressive dans un « décret sur la solidarité américaine » rendu le 18 juin 1917 par l'Uruguay, qui a proclamé que « le dommage causé aux droits d'un pays du continent américain doit être regardé comme causé à tous les autres et provoquer de leur part une réaction uniforme et commune » et qu' « un Etat de l'Amérique ne doit pas considérer comme belligérants ceux de ses frères qui, pour la défense de leurs droits, se sont trouvés engagés dans une guerre intercontinentale » (1).

SECTION I. — Droits fondamentaux des États

240. — L'énumération et les dénominations des droits fondamentaux des Etats varient chez chaque auteur. Mais les divergences sont plus apparentes que réelles et des vocables différents désignent en somme un même droit. Sont reconnus aux Etats : — par Heffter (*op. cit.*, §§ 26 et s.), un droit d'existence territoriale et indépendante, un droit de respect mutuel, un droit à un commerce mutuel ; — par Fiore, un droit d'autonomie et d'indépendance, un droit d'égalité, un droit de domaine et de juridiction, un droit de représentation (*Le droit international codifié*) ; — par de Neumann (*Eléments du droit des gens*), un droit d'autonomie politique, un droit au respect de la personnalité, un droit de commerce, un droit de souveraineté territoriale ; — par Pradier-Fodéré, les droits d'indépendance et de souveraineté, de conservation, d'égalité, de propriété ; — par Travers-Twiss, les droits de conservation personnelle, d'acquisition et de possession, de juridiction, de légation et de traité ; — par Klüber (*Droit des gens moderne*, §§ 35 à 122), les droits de conservation de soi-même, d'indépendance, d'égalité. — Pour M. Pillet (*Les droits fondamentaux des Etats et la solution des conflits qu'ils font naître*, R. D. I. P., t. V, pp. 244-249), les droits fondamentaux des Etats se réduisent à un seul droit essentiel, « le droit au respect mutuel de leur souveraineté », et, d'après cet auteur, lorsqu'un conflit se produit entre deux souverainetés, le seul moyen de le trancher est de « donner la préférence à celle des deux souverainetés dont la prétention est basée sur un intérêt plus considérable au point de vue de l'exercice de ses fonctions et par suite de l'accomplissement de ses devoirs ».

---

(1) V. Baltasar Brum, *Solidarité américaine*, 1921, p. 19.

241. — En réalité, à notre avis, il y a pour les Etats, personnes naturelles et nécessaires, *un seul droit primordial*, un *seul droit fondamental* : le droit à l'EXISTENCE.

De ce droit réellement primordial et essentiel découlent, comme corollaires nécessaires, se rattachant les uns aux autres par voie de déductions successives, comme les chaînons d'une unique chaîne, tous les autres droits classés comme *essentiels, innés, permanents, fondamentaux.*

Ainsi, du droit à l'existence découlent le droit de *conservation* et celui de *liberté.*

Le droit de conservation engendre à son tour le droit de *perfectibilité*, de *défense*, de *sûreté.* Du droit à la liberté se déduisent le droit de *souveraineté* et celui d'*indépendance.*

Enfin, de la souveraineté découlent les droits de *domaine*, de *législation*, de *juridiction ;* de l'indépendance, ceux d'*égalité* et de *respect mutuel*, de *légation*, de *traité*, de *guerre*, de *libre commerce.*

Mais, sous ces diverses dénominations, c'est un *même* droit qui se meut et s'exerce, le seul réellement fondamental, le droit à l'*existence.* Les autres, inéluctables conséquences, participent au caractère de permanence du droit primordial, dont ils ne sont que des émanations et des développements.

En outre, puisque ces divers droits ne sont et ne peuvent être que des corollaires nécessaires d'un unique droit qui est leur source ou base commune, il s'établit des uns aux autres de réciproques courants, des répercussions simultanées. De là, le caractère indécis de certaines règles juridiques quant à leur fondement immédiat et prochain. Selon leur tournure d'esprit, leur méthode personnelle, les auteurs rattacheront ces règles juridiques et ces applications, tantôt au droit de conservation, tantôt au droit de souveraineté ou à celui d'indépendance. — Mais cette variété d'exposition ne touche pas, en réalité, au fond même des choses et, sous des terminologies diverses, on peut constater chez les auteurs modernes une doctrine uniforme, au moins sur les principales questions.

On trouve dans le pacte de la Société des Nations du 28 avril 1919 la reconnaissance même du droit des Etats à l'existence. Son article 10 contient en effet l'engagement conventionnel, pris par les membres de la Société, de se garantir réciproquement non seulement leur intégrité territoriale mais leur indépendance politique. En même temps qu'elle est pour les Etats une affirmation du droit à la vie, cette disposition est aussi par la garantie qu'elle mentionne la reconnaissance de la solidarité des nations (1). —

---

(1) A la réunion de l'Assemblée de la Société des Nations du 4 décembre 1920, la délégation du Canada a demandé la suppression de l'article 10 du pacte. — Dans sa séance du 8 septembre 1921, la commission de la Société, chargée d'étudier les divers amendements proposés au pacte, a adopté la

Et, d'autre part, les divers traités de paix de 1919-1920 obligent les Etats vaincus à reconnaître l'existence des nouveaux Etats (V. art. 81 et 116, traité de Versailles ; art. 46 et 53, traité de Saint-Germain). — Déjà dans l'Amérique du Nord, dès le milieu du XIX[e] siècle, par une conséquence de la doctrine de Monroe, il avait été déclaré que les Etats américains ont un « droit acquis à l'indépendance », qu'ils ne peuvent pas la perdre ni même se soumettre au protectorat d'un Etat étranger (déclaration de Polk du 29 avril 1848 ; déclaration de Cass du 25 juillet 1858 ; déclaration de Grant du 31 mai 1870 ; déclaration des Etats-Unis en 1895) (1). — C'est également le même principe qu'on trouve proclamé par l'Amérique latine dans de nombreuses conventions (pacte d'union, ligue et confédération perpétuelle signé à Panama en 1826 ; traité de confédération de 1848 ; traité de Santiago du Chili du 15 septembre 1856, art. 13 ; traité de Lima du 15 novembre 1864, art. 2 et 9) (2). — La Déclaration des droits et devoirs des nations de l'Institut américain de droit international a aussi formellement indiqué le « droit à la vie » comme un droit fondamental des Etats, et celle de l'Union juridique internationale a supposé ce droit sans le consacrer expressément, en disant qu'un Etat « a le droit de conserver et de perpétuer son existence ». «Les Etats du continent américain, égaux devant la loi, déclare encore l'article 3 du projet de l'Institut américain de 1917 sur les droits fondamentaux du

---

résolution suivante destinée à bien préciser la portée et l'esprit de l'article 10 : « L'objet de l'article 10 n'est pas de perpétuer l'organisation territoriale et politique telle qu'elle a été établie et telle qu'elle existait à l'époque du récent traité de paix. Des modifications pourront être apportées à cette organisation par différents moyens légitimes. Le pacte admet cette possibilité. L'article 10 du pacte a pour objet de proclamer le principe que, dans l'avenir, le monde civilisé ne pourra pas tolérer des actes d'agression comme un moyen de modifier le statut territorial et l'indépendance des Etats du monde. A cette fin, les membres de la Société ont pris en premier lieu l'engagement de respecter l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présentes de tous les Etats membres de la Société. En second lieu, ils se sont engagés à maintenir cette intégrité et cette indépendance contre toute agression extérieure qui serait le fait ou bien d'un Etat membre ou bien d'un Etat non membre de la Société. En vue d'assurer l'exécution de cette deuxième obligation, le Conseil avise aux moyens ; il doit le faire non seulement en cas d'agression accomplie, mais encore en cas de danger ou bien de menace d'agression. Il remplira cette mission en adressant aux membres les recommandations les mieux appropriées en l'espèce, en tenant compte des articles 11, 12, 13, 15, 16, 17 et 19 du pacte ». — La seconde Assemblée de la Société des Nations, par résolution du 4 octobre 1921 a décidé de renvoyer à sa prochaine session l'examen de la proposition canadienne.

L'existence de la garantie de l'article 10 est un des motifs qui ont empêché les Etats-Unis d'accepter le pacte de la Société des Nations, V. n° 153[66] p. 193, note.

(1) V. Alvarez, *Le droit international américain*, 1910, pp. 151-152.

(2) V. Alvarez, *op. cit.*, pp. 49, 52, 56 et 59.

continent américain, ont des droits acquis à leur indépendance et à leur entière souveraineté ; ces droits, ainsi que le droit sur son territoire, ne pourront être limités de quelque manière que ce soit, au profit d'un Etat extracontinental, même avec la volonté de l'Etat américain ».

Etudions séparément chacune des manifestations du *droit à l'existence.*

§ 1ᵉʳ. — Droit de conservation

242. — Un Etat a incontestablement le droit de prendre toutes les mesures destinées à garantir son existence contre les dangers qui la menacent. Sur ce point, un organisme politique, une personne morale, un individu physique ont une semblable et égale situation.

La conservation de soi-même comprend et implique l'exercice de tous les droits nécessaires à la sauvegarde de l'intégrité physique et morale de l'Etat, la faculté d'éloigner tout mal présent, de se prémunir contre tout danger certain de préjudice futur, de prendre les mesures nécesaires pour maintenir intacts les éléments mêmes de l'existence, le territoire, la population, le lien social. — Les auteurs se sont beaucoup occupés de fixer ces droits, de déterminer ces facultés sous les dénominations diverses de droits de *perfectibilité,* de *défense,* de *sûreté,* d'*indemnité,* etc.

243. — 1° Perfectibilité. — Comme conséquence de son droit de conservation, un Etat a le droit de développer les éléments de sa richesse, d'accroître sa puissance industrielle et commerciale, de s'élever et de grandir dans le domaine des arts et des sciences, d'envoyer à l'étranger des missions scientifiques ou artistiques, d'instituer, en pays étrangers, avec l'assentiment du gouvernement local, des académies ou écoles destinées à ses nationaux. L'Allemagne, l'Angleterre, les Etats-Unis, la France ont des écoles à Rome et à Athènes.

L'accroissement de la prospérité intérieure d'un Etat ne saurait soulever aucune opposition légitime de la part des autres puissances. — En fait, dans l'ardente lutte économique, qui a été une caractéristique du XIXᵉ siècle — et qui est aussi celle du XXᵉ — bien des Etats ont cherché à entraver le développement commercial et industriel des Etats voisins, en s'emparant des débouchés du commerce extérieur pour accroître leur propre richesse ; c'est là le jeu de concurrents visant le même but.

L'accroissement, ou tout au moins le maintien de la population, est une des conditions de la prospérité des Etats. — Sous le régime du service militaire universel et obligatoire, tout Etat est inté-

ressé à ne pas laisser décroître le nombre de ses habitants. Prévenir le dépeuplement de son territoire est donc pour l'Etat un droit, qui implique le pouvoir de restreindre l'*émigration* de ses sujets, comme celui de favoriser l'*immigration* et la *naturalisation* des étrangers en leur accordant avantages et faveurs, mais avec le devoir de s'abstenir de manœuvres frauduleuses à l'encontre des autres Etats. Le respect dû à la liberté individuelle ne doit-il pas toutefois faire reconnaître à toute personne le droit de s'expatrier ? (nos 410 et s.).

La conservation des richesses, intellectuelles ou artistiques, est utile à la prospérité des Etats. Un gouvernement est donc autorisé à interdire, sans que les Etats puissent s'en plaindre, la sortie hors de son territoire d'archives, manuscrits, tableaux, statues, etc., ou à défendre certaines fouilles ou le transport à l'étranger du produit de ces fouilles. Ainsi ont fait la Grèce (Loi des 14/27 juillet 1899), l'Italie (Edit Dauria-Pamphili du 2 octobre 1802, édit Pacca du 6 août 1821, lois des 28 juin 1871, 8 juillet 1883, 12 juin 1902 et 20 juin 1909) et la Turquie (Loi de 1907). La France a agi de même (Loi du 30 avril 1887, complétée par celle du 19 juillet 1909 ; loi du 31 décembre 1913 ; loi du 31 août 1920, etc.) (1). Pour la Tunisie, on peut citer un décret du 7 mars 1886. En Allemagne, au mois de décembre 1919, les objets d'art les plus précieux, inscrits sur des listes spéciales, ont été frappés d'une défense d'exporter ; une commission composée du sous-secrétaire d'Etat de l'Intérieur, d'un représentant de la *Reichsbank* et d'un directeur de musée, a seule qualité pour accorder des dérogations (Le Temps du 21 décembre 1919). — Il y a quelques années, le gouvernement italien, appliquant des textes d'origine pontificale, notamment l'édit Pacca, a fait poursuivre en justice le prince Barberini Colonna di Sciarra pour avoir vendu à un Français des tableaux et des statues de sa collection ; la cour d'appel d'Ancône, à la date du 12 octobre 1894, a condamné le prince à une amende de 1.800 lires (2). — Un différend s'est élevé en 1910 entre la France et l'Italie en ce qui concerne le projet de la France d'acheter le Palais Farnèse à Rome où elle avait son ambassade : en vertu des droits patrimoniaux attribués autrefois à l'Etat pontifical et dévolus à l'Etat italien,

---

(1) Comp. règlement français d'administration publique, publié au Journal officiel du 9 août 1921.

(2) V. sur cette affaire, Lepelletier, *De la prohibition d'exporter des objets d'art à l'étranger d'après la législation italienne*, J. I. P., t. XXIII, p. 962. — V. aussi J. I. P., t. XIX, p. 973; t. XXI, p. 311; t. XXII, p. 964. — Comp. Chrétien, *De la protection et de la conservation des monuments et objets précieux d'art et d'antiquité, d'après la nouvelle loi italienne*, J. I. P., t. XXX, p. 736. — Gemma, *Per il libero commercio internazionale degli oggetti d'arte di regione privata*, 1906.

les propriétaires du Palais Farnèse n'avaient la faculté de le céder qu'à l'Etat italien (1).

Le droit de libre évolution a été formellement reconnu aux Etats par la Déclaration de l'Institut américain de droit international (art. 2) et par celle de l'Union juridique internationale (art. 2) en des termes presque identiques. — Au cours de la guerre mondiale de 1914-1919, dans leurs notes du 12 décembre 1916 à l'adresse de leurs adversaires et du Saint-Siège en vue de procéder à des négociations de paix, ainsi que dans leur réponse du 11 janvier 1917 à la proposition du président des Etats-Unis, M. Wilson, du 20 décembre 1916, demandant aux belligérants d'indiquer leurs buts de guerre, les Empires centraux ont allégué expressément qu'ils avaient pris les armes non seulement pour « défendre leur existence » mais encore pour « assurer la liberté de leur développement national ».

244. — 2° Défense. — Repousser les agressions, répondre par la force aux attaques, s'opposer à l'envahissement du territoire et à la destruction de ses richesses est un droit indiscutable. La conception de la légitime défense est applicable aux relations entre Etats comme à celles entre individus. — Le droit de défense a pour corollaire le droit d'*indemnité*, le droit à la réparation entière et complète de la lésion.

245. — 3° Sûreté. — Un Etat a le droit de préparer sa défense, de se mettre en mesure de repousser les attaques extérieures, de former et d'instruire des armées, de perfectionner son armement, de créer des arsenaux et des écoles militaires, d'élever des fortifications ou d'édifier des camps retranchés, d'armer des flottes, etc. ; — d'interdire à certaines catégories de personnes, et notamment aux étrangers, l'accès des places fortifiées ou des arsenaux, de fermer ses ports militaires, de soumettre les étrangers sur son territoire à une surveillance particulière, d'ériger l'espionnage en infraction punie de peines sévères, etc. — Il en est ainsi même pour un Etat neutralisé à titre permanent (n° 361). — La Belgique fortifia les rives de la Meuse. Dans ces dernières années, des difficultés se sont produites entre la Suisse et l'Allemagne au sujet des fortifications que cette dernière a entreprises sur le Rhin aux environs de Bâle (2). — En France, un décret du 2 octobre 1888 et une loi du 8 août 1893 ont assujetti à certaines déclarations les étrangers qui se proposent d'établir dans ce pays leur résidence (3). — Une loi française du 18 avril 1886 a puni l'espionnage

---

(1) V. à ce sujet Nast, R. D. I. P., t. XVII, p. 558 et t. XIX, p. 134.
(2) Repond, *Bâle sous le canon allemand*, R. D. I. P., t. XI, p. 43.
(3) V. *infrà*, n° 444.

en temps de paix (1). L'espionnage est réprimé dans la plupart des pays (2).

Le droit de sûreté implique encore la faculté de contracter des alliances défensives (V. 3e partie).

Il autorise aussi un Etat à intervenir dans les affaires d'un autre Etat, si celui-ci le méconnaît (Renvoi à l'*Intervention*).

Afin d'assurer leur sûreté, et pour prévenir une des causes les plus fréquentes de troubles dans leur territoire, les gouvernements de Costa-Rica, du Guatémala, du Honduras, du Nicaragua et du Salvador ont déclaré, par un traité du 20 décembre 1907, qu'ils ne permettront pas que les chefs de factions ou les chefs principaux des émigrations politiques, non plus que leurs agents, résident dans les départements frontières de leurs pays respectifs, et qu'ils conduiront immédiatement dans la capitale de leur République, pour être mis en jugement, toute personne, quelle que soit sa nationalité, qui, dans le territoire de l'une des parties contractantes, entreprend ou entretient des mouvements révolutionnaires contre l'une d'entre elles (art. 16 et 17). C'est là un principe d'origne essentiellement américaine. On le trouve, en effet, formulé déjà dans de nombreuses conventions signées au cours du XIXe siècle par les Républiques de l'Amérique latine (V. traité entre la Colombie et le Mexique du 3 octobre 1823, art. 10 ; traité de confédération de Lima du 8 février 1848, art. 12 et 13 ; traité de Santiago du Chili du 15 septembre 1856, art. 14-18 ; traité de Santiago 15 novembre 1864, art. 1) (3). Et le président des Etats-Unis, M. Wilson, l'a encore expressément reproduit dans le projet de traité qu'à la fin de 1915 il soumit à la considération des divers gouvernements d'Amérique pour établir entre eux des relations fraternelles (art. 4) (4). — Dans le même ordre d'idées, aux termes d'accords conclus par la Russie des Soviets le 12 juillet 1920 avec la Lithuanie (art. 4), le

---

(1) V. Hancke, *Das französische Spionagegesetz.*

(2) V. Adler, *Die Spionage*, 1905. — Camous, *L'espionnage dans la législation pénale italienne*, J. I. P., t. XXII, p. 282. — Chilly, *L'espionnage*, 1888. — Colonieu, *L'espionnage au point de vue du droit international et du droit pénal français*, 1899.— Klembowsky, *L'espionnage militaire dans la législation russe*, J. I. P., t. XX, p. 775.— Trigant Geneste, *Le procès d'espionnage de Leipzig et la loi allemande du 3 juillet 1893 sur la divulgation des secrets militaires*, J. I. P., t. XXI, p. 265.— Zublin, *Die moderne Spionagegesetzgebung*, 1895.— Wildi, *Verbrechen gegen die Staatsmacht* (*Hochverrat*, *Spionage*) *in Frankreich, Deutschland und Schweiz*, 1906. — Le groupe autrichien de l'Union interparlementaire a, en 1913, proposé de discuter à la prochaine conférence interparlementaire une résolution « priant instamment les gouvernements de conclure à la prochaine conférence de la Haye une convention internationale pour la suppression de l'espionnage ».

(3) V. Alvarez, *Le droit international américain*, 1910, pp. 53, 56, 59.

(4) V. Alvarez, *Le droit international de l'avenir*, 1916, pp. 87-88.

12 octobre 1920 avec la Pologne (art. 2) et le 16 mars 1921 avec la Turquie, les parties contractantes se sont engagées à ne pas tolérer sur leurs territoires respectifs le séjour d'organisations constituées en vue de s'arroger un droit de gouvernement sur le pays d'origine de ses membres ou de lutter contre ce pays (1).

A leur tour, afin de sauvegarder leur sûreté respective, les puissances alliées, réunies en conférence à Cannes, ont déclaré le 6 janvier 1922, par des résolutions communes, dont la mise en pratique doit être examinée dans une conférence subséquente devant se tenir à Gênes entre toutes les puissances européennes, que « toutes les nations doivent s'engager à s'abstenir de toute propagande subversive de l'ordre et du système politique établis dans d'autres pays » et que « tous les pays doivent prendre en commun l'engagement de s'abstenir de toute agression à l'égard de leurs voisins ».

Il y a dans ces diverses dispositions, en même temps qu'une application du droit de sûreté des Etats, la manifestation des idées de solidarité et de coopération internationales.

Le droit de sûreté des Etats les autorise à conclure entre eux des conventions spéciales pour se garantir mutuellement leur intégrité territoriale. Nombreuses ont été à cet égard les conventions passées au XIX^e^ siècle par les pays de l'Amérique latine (2). Des conventions de cette espèce ont été également signées ou préparées en 1907 entre la France et le Japon ainsi qu'entre la France, la Grande-Bretagne et l'Espagne, en 1908 entre l'Allemagne, le Danemark, la Russie, la France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la Suède, en 1920 entre la France et la Belgique, en 1921 entre la Tchéco-Slovaquie, la Yougo-Slavie et la Roumanie (Petite Entente), en 1921 à Washington entre les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne et le Japon, en 1922 entre la Belgique, la France et la Grande-Bretagne. Par l'article 10 du Pacte de la Société des Nations les membres de la Société ont pris d'une manière générale l'engagement de respecter et de maintenir contre toute agression extérieure leur intégrité territoriale (V. n° 241) ; c'est une disposition que le principal auteur du pacte, le président Wilson, avait fait figurer dans le projet de traité qu'il avait personnellement proposé en 1915 aux gouvernements d'Amérique (art. 1^er^).

246. — Un Etat peut-il s'opposer à l'extension de la puissance militaire d'un autre Etat ? Des publicistes nombreux ont discuté cette question. — Une distinction, aisée en théorie, très délicate à

---

(1) V. Pernot, *La question turque*, Revue des Deux-Mondes du 1^er^ février 1922, p. 564.

(2) V. Alvarez, *op.* et *loc. cit.*

faire en pratique, se présente naturellement. — S'agit-il de mesures *défensives*, elles échappent à tout contrôle étranger. — Mais certaines mesures ont une apparence *offensive*, paraissent être la préparation d'agressions futures, comme l'accroissement considérable des corps d'armée. Les Etats voisins peuvent être justement alarmés. Que décider ? La question touche plus à la politique qu'au droit. La pratique internationale admet l'emploi d'une demande d'explications, courtoise et mesurée. On peut même considérer comme une juste cause d'intervention l'augmentation excessive et illicite des forces militaires d'un voisin ayant un caractère nettement agressif. — L'histoire contemporaine offre plus d'un exemple. En 1899, le président du Transvaal réclama le retrait des troupes anglaises cantonnées sur la frontière de la République. — Un Etat pourrait-il aller jusqu'à imposer à un autre Etat le *désarmement* de partie de ses troupes ? Pareille demande sera presque toujours le prélude et le prétexte d'une guerre ambitieuse et injustifiée. — Le droit d'avoir tel nombre de soldats sous les drapeaux, d'ériger des fortifications, etc., peut être en tout cas limité par des traités. Pareilles conventions établissent entre les Etats contractants des *servitudes internationales*, qui viennent restreindre l'exercice de quelqu'un de leurs droits fondamentaux (n^os^ 339 et s.). — Tous les Etats pourraient aussi convenir, dans un but pacifique et humanitaire, de désarmer ou au moins de réduire dans des proportions déterminées leurs effectifs et leurs budgets de guerre (n° 153^ter^). C'est ainsi que, à la conférence internationale sur la limitation des armements ouverte à Washington le 12 novembre 1921, les Etats-Unis d'Amérique, la France, l'Empire britannique, l'Italie et le Japon ont décidé d'établir un désarmement naval : ces puissances maritimes diminueront leurs flottes dans une proportion déterminée ; les circonstances politiques ne leur ont pas au contraire permis de décréter pour l'instant une limitation des forces armées de terre (1). De cette conférence est sorti le 6 février 1922, entre ces Etats, le traité de Washington.

---

(1) Le plan de désarmement naval que le 12 novembre 1921, à l'ouverture de la conférence de Washington, le secrétaire d'Etat, M. Hughes, présenta au nom des Etats-Unis supposait d'abord, pour toutes les nations, une trêve navale qu'il appelait « Vacances navales » ; il impliquait, d'autre part, une limitation des armements navals sur les quatre bases générales suivantes : 1° abandonner la construction ou la continuation de la construction de toutes les unités de première classe dites « capital ships » inscrites dans les programmes navals ; 2° mettre au rancart certaines des unités les plus anciennes ; 3° tenir compte en général de la force navale actuelle des puissances intéressées ; 4° prendre pour base d'évaluation de la force des flottes le tonnage d'unités de première classe avec adjonction proportionnelle d'un certain tonnage en navires de combat auxiliaires. — D'après cela, la Grande-Bretagne devait cesser la construction des quatre nouvelles unités du type *Hood* et rayer de sa liste navale tous les cuirassés de première et deuxième

247. — Le droit de sûreté permet-il à des Etats de s'opposer, même par la force, à l'accroissement, à l'agrandissement d'un autre

---

ligne à partir de ceux du type *King-George-V*. Le Japon renoncerait au projet de construction de deux cuirassés et de quatre croiseurs cuirassés; il supprimerait trois unités de première classe et quatre cuirassés qui sont en chantier, ainsi que dix dreadnoughts de deuxième ligne. Les Etats-Unis rayeraient de leur liste navale 15 cuirassés actuellement en chantier et 15 autres cuirassés.— Les propositions de M. Hughes doivent avoir en résumé les conséquences suivantes: En ce qui concerne les unités de 1re classe (capital ships), si les termes de l'accord sont adoptés, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et le Japon conviennent ensemble que leurs marines, à l'expiration des trois mois qui suivront cet accord, se composeront des unités suivantes: Etats-Unis: 18, avec un tonnage de 500.650 tonnes; Grande-Bretagne: 22, avec un tonnage de 604.450 tonnes; Japon: 10, avec un tonnage de 299.700 tonnes. Aucune unité de 1re classe ne devra être mise en chantier pendant les prochaines dix années. En outre, le remplacement sera limité à un nombre convenu de capital ships, étant donné que le tonnage total des navires mis en chantier ne pourra dépasser: pour les Etats-Unis, 500.000 tonnes; pour la Grande-Bretagne, 500.000 tonnes; pour le Japon, 300.000 tonnes. D'autre part, aucun des navires considérés actuellement comme de première ligne ne pourra être remplacé avant vingt ans de service. Enfin, le tonnage des « capital ships » mis en chantier ne devra pas dépasser, pour chaque unité, 35.000 tonnes. Le tonnage total en croiseurs, conducteurs de flotille et destroyers, sera fixé, pour chaque puissance, ainsi qu'il suit: pour la Grande-Bretagne, 450.000 tonnes; pour les Etats-Unis, 450.000 tonnes; pour le Japon, 270.000 tonnes. Le tonnage total de sous-marins autorisé sera de 90.000 tonnes pour la Grande-Bretagne, 90.000 tonnes pour les Etats-Unis et 40.000 pour le Japon. Le tonnage des navires porte-avions sera de 80.000 tonnes pour la Grande-Bretagne, 80.000 pour les Etats-Unis et 48.000 pour le Japon. Dans chaque cas, nul gouvernement dont le tonnage actuel dépasse les limites prescrites ne sera tenu de faire disparaître l'excédent avant que le remplacement des navires démodés, par de nouveaux bâtiments, ait commencé. Les croiseurs datant de 17 ans seront remplacés par de nouvelles constructions. De même les destroyers, les conducteurs de flotille et les sous-marins seront remplacés lorsqu'ils dateront de 12 ans et les navires porte-avions lorsqu'ils dateront de 20 ans. Des règlements doivent être établis régissant l'utilisation, en cas de guerre, des bâtiments de commerce. Les bâtiments en surface non cuirassés, actuellement existants, et dont le tonnage est inférieur à 5.000 tonnes, tels que pétroliers, ravitailleurs annexes, navires ateliers, remorqueurs et dragueurs de mines, sont exclus des clauses de l'accord. Tous les bâtiments auxiliaires de surface en chantier seront achevés. Chaque puissance partie à l'accord s'engagera à informer les autres de tout détail de construction et de remplacement. En ce qui concerne les armements navals de la France et de l'Italie, M. Hughes a déclaré qu'étant donné certaines conditions extraordinaires dues à la dernière guerre et qui ont affecté les forces navales italiennes et françaises, les Etats-Unis proposent de réserver le sujet pour un examen ultérieur de la part de la conférence.

En définitive, d'après le programme de M. Hughes: 1° on doit mettre à la ferraille 797.700 tonnes de grands navires, et arrêter en cours de construction 1.079.000 tonnes; 2° on ne construira plus pendant dix ans; 3° les flottes de l'Angleterre, des Etats-Unis et du Japon seront limitées, en navires auxiliaires et en sous-marins aussi bien qu'en navires de bataille et elles seront limitées de telle façon que le tonnage anglais sera égal au tonnage américain, et que le tonnage japonais sera à chacun des autres comme trois est à cinq.

État ? — Grotius, Vattel, G.-F. de Martens, Klüber, etc., adoptent, en général, la solution négative ; mais ils accompagnent leur doctrine d'un assez grand nombre de restrictions, et Vattel, après avoir longuement traité la question, finit par se contredire (1).

Les auteurs contemporains ne sont pas plus satisfaisants sur cette question. Heffter déclare que l'accroissement d'un Etat ne constitue pas seul un cas de guerre légitime ; mais il admet que si une grande puissance acquiert de nouveaux titres d'agrandissement par des mariages, des cessions, etc., les autres puissances peuvent s'y opposer sans commettre aucune offense. — Wheaton admet qu'on limite le droit des Etats de s'agrandir, quand l'exercice de ce droit porte atteinte à la sécurité des autres Etats, même lorsque le danger est seulement éventuel (2).

Bluntschli et les publicistes de l'école italienne moderne, préoccupés de justifier la formation récente de l'empire d'Allemagne et du royaume d'Italie, acceptent volontiers les agrandissements des Etats, même aux dépens des petits Etats de la même nation, si ces derniers font place à de grandes puissances embrassant une nationalité. — Théorie dangereuse qui autorise toutes les ambitions et toutes les violations des droits acquis.

En 1878, certaines puissances, spécialement l'Angleterre et l'Autriche-Hongrie, décidèrent d'obliger la Russie à renoncer au traité de San-Stefano, qu'elle avait imposé à la Turquie, parce qu'il leur paraissait devoir lui donner des avantages trop considérables : le traité de San-Stefano fut remplacé par le traité de Berlin (n° 133). — De même, en 1895, l'Allemagne, la France et la Russie, après la guerre sino-japonaise, firent revenir le Japon sur une clause du traité de paix de Shimonoseki qu'elles considéraient comme dangereuse pour l'équilibre politique dans l'Extrême-Orient (n° 143[4]) (3).

247[1]. — Le droit de conservation de chaque Etat, avec ses divers corollaires, a nécessairement pour limite le droit égal qui appartient aux autres Etats. — Ainsi, un Etat ne saurait chercher à sauver sa propre situation, compromise à l'intérieur, par une diversion à l'extérieur, en déclarant la guerre à ses voisins, pour détourner l'attention publique. — Il ne saurait pas non plus se débarrasser de ses criminels de droit commun en leur infligeant la peine du bannissement, qui les force à se réfugier en territoire étranger ; le bannissement ne peut être édicté que contre les criminels politiques, moins dangereux pour la sécurité publique en

(1) Grotius, *op. cit.*, lib. II, cap. II, § XVII. — Vattel, *op. cit.*, liv. III, ch. III, §§ 42 à 46. — Klüber, *op. cit.*, § 41.

(2) Heffter, *op. cit.*, liv. I[er], chap. I[er], § 30. — Wheaton, *Eléments*, Part. II, Ch. I, § 3.

(3) V. Albin, *Les grands traités politiques*, 1911, pp. 186 et 480.

dehors de leur pays : le gouvernement français a eu tort en 1848 d'édicter la peine du bannissement contre les acheteurs et vendeurs d'esclaves.

247². — Dans la réalité des choses, la conservation de soi-même constitue souvent un devoir pour les Etats. Il est presque puéril de le constater : les sociétés politiques, remarque Pradier-Fodéré (1), sont les gardiennes de l'avenir des générations futures qui continueront les traditions de la patrie ; c'est pour les générations présentes un devoir de garantir à ceux qui viendront après elles le lien social qui les relie, l'intégrité du territoire sur lequel leurs destinées se sont développées et l'union de toutes les parties dont se compose ce tout qu'on appelle le pays, la patrie, la nation, l'Etat.

247³. — Mais de ce devoir quelques publicistes ont voulu conclure à ce qu'ils ont dénommé le droit ou l'excuse de *nécessité* (2). — Un Etat peut-il causer un dommage à un autre Etat pour assurer sa propre conservation ? — Grotius, Wolff, Wattel, G.-F. de Martens, Galiani, Klüber, etc., ont longuement disserté. Les uns partisans, les autres adversaires du droit de nécessité. Plusieurs de leurs hypothèses sont purement chimériques, imaginées pour servir de thèmes à des dissertations d'école. Les publicistes plus récents, Heffter, Pradier-Fodéré, Rivier, Piédelièvre, Hall, Oppenheim, von Liszt sont également à cet égard en désaccord. — Ceux qui se prononcent en faveur du droit de nécessité font remarquer que la première loi de toute société politique est de pourvoir à son salut : *salus populi suprema lex est*. « Il n'est jamais permis à un gouvernement de sacrifier l'Etat dont les destinées lui sont confiées, déclare Rivier ; le gouvernement est donc autorisé, et même en certaines occurences obligé, pour le salut de son pays, de violer le droit d'un autre pays : *primum vivere* » (3). Mais la plupart d'entre eux, s'ils reconnaissent que, sous la pression de la nécessité, tout Etat peut, dans l'intérêt de sa conservation, faire tout ce qui est indispensable à son existence, fût-ce aux dépens des intérêts et des droits d'autrui, estiment que la partie qui a causé le dommage doit le réparer en indemnisant la partie lésée. — Les auteurs qui combattent une pareille doctrine invoquent de nombreux arguments. « Admettre que la nécessité peut engendrer un droit, dit notamment M. Piédelièvre, c'est dénier à la justice son caractère permanent et immuable. C'est aussi ouvrir une large porte à l'arbitraire : qui décidera quand il y aura nécessité ? qui déterminera ses effets et fixera le moment où on doit la considérer

---

(1) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, n° 217.

(2) Rapisardi-Mirabelli, *Il tema di stato di necessita nel diritto internazionale*, 1919. — V. encore les autorités citées en note sous le n° 247³ p. 421.

(3) Rivier, *op. cit.*, t. I, pp. 277-278.

comme disparue ? Ne sera-ce pas toujours l'Etat intéressé qui, suivant l'opportunité des circonstances et les exigences de sa politique extérieure, s'autorisera lui-même à mettre sa puissance au-dessus du droit, fixera souverainement la durée de cette force irrésistible à laquelle il prétend obéir et réglera comme bon lui semble l'exercice des droits qu'il en fait découler ? Les raisons d'Etat ne manqueront jamais pour servir de prétexte aux violations les plus manifestes de la justice, aux atteintes les moins fondées contre la liberté des nations. Que sert, après cela, de parler d'indemnité au profit de l'Etat qui s'est vu atteint, au nom de la toute puissante nécessité, dans ses intérêts les plus chers ? N'est-il pas évident qu'avant de savoir si le préjudice doit être réparé, il faudrait démontrer qu'on a le droit de le causer ? » (1). Citons ce que M. Mercier, professeur à l'Université de Lausanne, a dit du droit de nécessité en 1919 devant l'Union juridique internationale : « Il n'y a pas de droit de nécessité. Cette conception implique contradiction. La « *nécessité* » serait la « *contrainte sans droit* ». Le droit de nécessité serait donc « *le droit de contrainte sans droit* ». Ce serait le droit contre le droit, ce qui serait une absurdité. Admettre un « *droit* de nécessité », ce serait confondre le *fait* avec le *droit*. L'*état* de nécessité, en effet, peut être un *fait*, qu'on pourrait définir, par exemple : la situation dans laquelle le droit de X ne peut être sauvegardé qu'en sacrifiant le droit de Y. Mais ce n'est là qu'un fait, une situation de fait. Or, *le fait ne crée pas le droit*. La question serait dès lors de savoir si le droit peut prévoir une telle situation de fait et s'il doit lui attacher certaines conséquences de droit, et lesquelles ? Si l'on admet des *actes nécessaires*, encore faut-il spécifier qu'ils ne sont pas l'exercice d'un *droit*, mais qu'ils sont simplement soustraits à certaines sanctions répressives normalement applicables, sans d'ailleurs échapper à la sanction civile de l'obligation de réparer le dommage causé *sans droit*. En outre, si l'on admet l'état de nécessité, il faut en fixer le critère *objectif*. On ne saurait en abandonner l'appréciation au subjectivisme individuel. Sinon, l'état de nécessité deviendrait la négation du droit. Il servirait, comme il a servi, de prétexte et d'apparence de justification à l'Etat qui voudrait violer le droit. Ses victimes seraient ceux qui, de bonne foi, respectent le droit. En tous cas, enfin, si l'on admettait l'*état* de nécessité comme circonstance de fait pouvant entraîner certaines conséquences juridiques, il faudrait bien préciser qu'un Etat ne pourrait jamais l'invoquer pour se soustraire à une obligation contractée précisément en vue de la situation dans laquelle il se trouve. Admettre un *droit de nécessité* ou même *ne pas le condamner expres-*

---

(1) Piédelièvre, *op. cit.*, t. I, p. 176.

sément, c'est s'exposer à édifier le droit des gens dans le vide » (1). — La Déclaration de 1916 de l'Institut américain de droit international a formellement répudié le droit de nécessité (art. I). — A notre avis, le prétendu droit de nécessité doit être repoussé. Il excuserait les pires injustices, les violations les plus odieuses de l'indépendance et de l'égalité des Etats. C'est un expédient imaginé par quelques politiques pour essayer de légitimer les usurpations et l'arbitraire. Avec lui il ne saurait plus être vraiment question d'un droit international. — En fait l'histoire présente plusieurs cas d'application de la théorie de la nécessité. C'est au nom de la nécessité que furent consommés les trois partages de la Pologne entre la Prusse, l'Autriche et la Russie et que l'Autriche essaya de justifier la réunion de Venise à l'Empire. La destruction de la flotte danoise dans le port de Copenhague, en 1801, par les Anglais et le bombardement de la même ville, en 1807, par les mêmes Anglais, furent encore présentés comme des actes justifiés par le droit de nécessité (2). On peut encore citer comme s'expliquant par le droit de nécessité le cas de l'île Amélie en 1817 dans les rapports entre l'Espagne et les Etats-Unis, ainsi que les cas des navires *Caroline* et *Virginius* qui mirent aux prises les Etats-Unis respectivement avec la Grande-Bretagne et l'Espagne (3). On a de même soutenu, à propos de la guerre de 1904 entre la Russie et le Japon, que si ce dernier débarqua des troupes en Corée et occupa ce pays, ce fut par nécessité, exerçant ainsi son droit de défense (4). Dernier exemple, et le plus grave. Le 1er et le 4 août 1914, l'Allemagne méconnut la neutralité permanente du Luxembourg et de la Belgique en y faisant pénétrer sa force armée, sous prétexte que si elle n'attaquait pas la France en traversant ces pays, elle serait elle-même exposée à être attaquée par des troupes françaises passant par le Luxembourg et la Belgique : « Nécessité n'a pas de loi » ; c'est en ces termes que le chancelier allemand von Bethmann-Hollweg s'efforça d'expliquer la violation des droits de la Belgique et du Luxembourg dont l'Allemagne se rendait

---

(1) *Séances et travaux de l'Union juridique internationale*, 2e session, 1919, p. 37.

(2) C'est la thèse que soutiennent en général les publicistes anglais et américains, V. toutefois Reddie, *Researches historical and critical in maritime international law*, 1845, t. II, pp. 37-41. — Walker, *The science of international law*, 1893, p. 135. — Comp. Oppenheim, *International law*, 2e édit., t. I, § 131. Mais elle est condamnée par la plupart des auteurs continentaux.

(3) V. Oppenheim, *op. cit.*, t. I, §§ 131 et 133.

(4) Nagao Ariga, *La guerre russo-japonaise*, p. 51. — V. Rey, R. D. I. P., t. XV, p. 160.

coupable (1), et il ajoutait encore, pour justifier cette violation : « Nous sommes en état de légitime défense » (2).

247[4]. — Il importe de distinguer avec soin le *droit de légitime défense* du *droit de nécessité* : le droit de légitime défense a pour condition nécessaire l'existence d'une agression *injuste, contraire au droit* et contre laquelle l'emploi de la violence est l'*unique recours possible* ; le droit de nécessité, au contraire, ne suppose pas un acte injuste, contraire à une règle du droit international, auquel il faille répondre, il est le droit pour un Etat de poursuivre par tous les moyens, même par des moyens attentatoires aux droits d'un autre Etat, la réalisation de ses fins particulières ou de ses intérêts essentiels. — En 1916, le général Villa qui disputait au général Carranza le gouvernement du Mexique envahit le territoire des Etats-Unis, attaquant la ville de Colombus et tuant un certain nombre de sujets américains ; le général Carranza n'ayant pu soumettre son adversaire, le président des Etats-Unis, M. Wilson, envoya un corps de troupes au Mexique pour punir Villa de l'agression qu'il avait commise contre le territoire américain. Il agit de même au mois de juin 1919 quand Villa, toujours en lutte avec Carranza, incendia la ville d'El Paso, du côté américain de la frontière. Cette attitude du président des Etats-Unis était une application du droit de légitime défense et non pas du droit de

---

(1) V. à se sujet surtout de Visscher, *Les lois de la guerre et la théorie de la nécessité*, R. D. I. P., t. XXIV, p. 74 et *La Belgique et les juristes allemands*, 1916, pp. 16 et s. — La théorie de la nécessité, chère à l'école allemande, a été spécialement invoquée par elle à l'occasion de la violation par l'Allemagne, en 1914, des neutralités belge et luxembourgeoise. V. notamment Kohler, *Notwehr und neutralität*, Zeitschrift für Völkerrecht, t. VIII, 1914, p. 576.— Strupp, *Das internationale Landkriegsrecht*, p. 133. M. Strupp est revenu toutefois sur sa première opinion et n'a plus défendu au nom du droit de nécessité la conduite de l'Allemagne vis-à-vis de la Belgique dans un travail postérieur. V. Strupp, *Das völkerrechtliche Delikt*, 1920. — Comp. sur la question du droit de conservation et du droit de nécessité, Hershey, *Incursions into Mexico and the doctrine of hot pursuit*, A. J., 1919, p. 557. — Sur la théorie du droit de nécessité, V. encore Borsi, *Ragione di guerra e stato di necessita nel diritto internazionale*, R. I., 1916, pp. 151-195. — Cavaglieri, *Lo stato di necessita nel diritto internazionale*, 1918. — Cavaretta, *Lo stato di necessita nel diritto internazionale*, 1910. — Baron Descamps, *Le droit international et la thèse de la nécessité*, Bulletin de la classe des lettres et des sciences morales et politiques de l'Académie royale de Belgique, 1919, n[os] 5-6 .— Grosch, *Der Zwang in Völkerrecht*, 1912. — Huber, *Die Kriegsrechtlichen Verträge und die Kriegsräson*, Zeitschrift für Völkerrecht, 1913, p. 351. — Neubecker, *Zwang und Notstand in rechtsvergleichender Darstellung*, 1910. — Comp. Anzilotti, *Corso di diritto internazionale*, 1914, t. III, p. 202. — Albéric Rolin, *Le droit moderne de la guerre*, 1920, t. I, pp. 12 et s.

(2) Déclaration devant le Reichstag le 4 août 1914.

nécessité (1). Bien différente était en 1914 la situation de l'Allemagne, quoiqu'en dise Bethmann-Hollweg : il n'y avait aucune certitude démontrée d'une invasion française en Belgique et au Luxembourg qui put permettre à l'Empire allemand d'invoquer la légitime défense (2).

247. — Sont-ce seulement les éléments concernant son organisation intérieure, c'est-à-dire son existence nationale, qu'un Etat a le droit et le devoir de conserver ? Il nous semble que la conservation de soi-même doit s'étendre encore aux éléments nécessaires à son existence *internationale*. Un Etat, en effet, n'est pas seulement une entité distincte qu'il faut envisager uniquement en lui-même, il est aussi un organisme qui fait partie d'un tout : de la communauté internationale qu'il fait vivre et qui le fait vivre, tous les Etats du monde étant plus ou moins solidaires les uns des autres. L'existence internationale d'un Etat suppose donc essentiellement que celui-ci a, à titre permanent, la possibilité de participer au commerce international, de nouer des relations avec les autres peuples. Et c'est cette possibilité que, dans son propre intérêt comme dans celui de la société générale des nations, il doit avoir, autant que son territoire, sa population ou son lien social, le droit et l'obligation de conserver. On aboutit alors notamment à ces conséquences qu'en vertu du droit de conservation, considéré sous sa face extérieure, un Etat est en droit de repousser, comme étant une atteinte à ce droit, toute prétention à l'exclure du commerce du monde, à l'isoler dans l'intérieur de ses frontières, à lui interdire certaines voies de communication indispensables, à le déposséder sans son consentement de la direction de sa politique extérieure (3).

248. — La nécessité de pourvoir à leur sûreté a fréquemment amené les Etats européens à recourir à un système de balance de forces appelé *Equilibre européen* (nos 23 et 153[57]). Ces expressions ne désignent pas une distribution de pays, d'une égalité mathématique, d'après laquelle tous les Etats auraient la même étendue de territoire, le même chiffre de population et seraient tous également puissants. — C'est l'utopie de l'abbé de Saint-Pierre dans son *Projet de traité pour rendre la paix perpétuelle* (1713) : utopie irréalisable ; elle oublie que les différences de forces et d'étendue sont la conséquence de la configuration du sol, des affinités de

---

(1) V. Brown Scott et Finck, A. J., 1916, pp. 337 et 890 et 1917, p. 399. — Hershey, A. J., 1919, p. 557. — Comp. de Wisscher, R. D. I. P., t. XXIV, pp. 74-83.

(2) V. de Visscher, *La justice et les juristes allemands*, pp. 25 et s.

(3) V. Pillet, *Les droits fondamentaux des Etats et la solution des conflits qu'ils font naître*, R. D. I. P., t. VI, pp. 509-512. — Comp. Heilborn, *Das System des Völkerrechts*, pp. 280 et s.

races et du développement historique des Etats (1). — Par *équilibre européen*, on entend un système dans lequel, par une sage distribution et une prudente opposition de forces, aucun Etat ne se trouve en mesure, seul ou réuni à quelques autres, ni d'imposer sa volonté, ni d'opprimer l'indépendance d'un autre Etat. Gentz disait : « L'équilibre est l'organisation d'après laquelle, entre des Etats existant les uns à côté des autres, ou plus ou moins réunis les uns aux autres, aucun ne peut menacer l'indépendance ou les droits essentiels d'un autre sans rencontrer une résistance efficace de l'un ou de l'autre côté et par conséquent sans danger pour lui-même ».

La théorie de l'*équilibre politique* domine toute l'histoire moderne de l'Europe. Mais, en elle-même, elle est aussi ancienne que la science politique elle-même. Xénophon et Polybe montrent que la notion d'une sorte d'équilibre n'était pas étrangère aux Grecs. — Quand les grands Etats européens eurent, par la destruction progressive de la féodalité, solidement constitué leur souveraineté et leur puissance effective, quand à la place du morcellement de l'Europe en un nombre infini de plus ou moins grandes suzerainetés, se furent constituées en petit nombre quelques agglomérations puissantes et centralisées, la question de l'équilibre s'imposa aux hommes politiques. Elle ne fut pas le résultat d'une conception spéculative *à priori* sur l'idée de justice : elle se posa comme conséquence des faits historiques. — Si, à diverses époques, les divers Etats italiens s'efforcèrent de se soustraire à la domination de l'empereur d'Allemagne, si les Tudors firent habilement osciller la balance de l'Europe entre l'Espagne et la France, si la rivalité de la maison d'Autriche et de la maison de Bourbon permit à Cromwell de jouer un rôle considérable, néanmoins c'est la paix de Westphalie qui doit être considérée comme la première base de l'équilibre européen (n° 87). — La seconde assise fut le traité d'Utrecht (1713) venant après les grandes ligues d'Augsbourg (1686) et de la Haye (1673 et 1701) dirigées contre les ambitieux projets de Louis XIV. — A partir de ce traité, les hommes d'Etat, les diplomates emploient les mots *balance, équilibre* et les publicistes discutent les idées exprimées par ces mots. Le traité, conclu à Utrecht, en 1713, entre l'Angleterre et l'Espagne, dit : *ad firmandam stabiliendamque pacem ac tranquillitatem christiani orbis justo potentiæ equilibro.* — Le préambule du traité du 12 mars 1854 entre la France, la Grande-Bretagne et la Turquie s'exprime ainsi : « Attendu que Leurs Majestés sont pleinement persuadées que l'existence de l'Empire ottoman dans ses limites actuelles est *essentielle au maintien de la balance du pouvoir* entre les Etats de l'Europe ».

---

(1) V. Bluntschli, *op. cit.*, art. 95 à 100.

249. — En théorie, le système de l'équilibre politique se rattache à une idée juste, celle d'établir entre les Etats une certaine pondération de forces et de sauvegarder ainsi leur respective indépendance, en répartissant la puissance territoriale et les moyens d'action, de manière à ce qu'aucun Etat ne soit assez puissant pour dominer les autres et leur imposer ses volontés. « Il n'y a pas de sécurité possible dans la vie internationale quand un Etat a sur les autres une prépondérance qui lui permet de les menacer dans leur liberté d'action, dans leurs intérêts et dans leur intégrité. Le désir même de conquérir une pareille prépondérance est déjà condamnable ; la crainte seule d'une résistance commune des autres nations doit être assez forte pour tenir en bride de semblables aspirations. Le système de l'équilibre politique des Etats emporte aussi peu l'égalité de la puissance respective des parties intéressées, que l'opposition à l'accroissement naturel de chaque Etat particulier par voie légitime. L'inégalité des Etats est aussi inévitable que l'inégalité des individus sous le rapport des talents et de la fortune. C'est précisément une des tâches essentielles de l'équilibre bien entendu de veiller à la *conservation* des petits Etats, pourvu qu'ils remplissent les conditions liées à l'indépendance ; plus les petits Etats seraient absorbés par les grands, plus les collisions deviendraient fréquentes entre ces derniers » (Heffter, *op. cit.*, § 5).

L'équilibre est un obstacle à l'existence en Europe de vastes empires comme ceux de Charlemagne, de Charles-Quint et de Philippe II. C'est parce que le système a été momentanément mis à l'écart qu'ont pu momentanément aussi s'établir la prépondérance de la maison d'Autriche, celle de Louis XIV ou celle de Napoléon I^er^.

Le système d'équilibre politique a ses partisans et ses détracteurs. Parmi les premiers, Fénelon, Montesquieu, Carnazza-Amari, Cauchy, Heffter, Geffcken, Pradier-Fodéré, etc. ; Bynkershoek, Vattel, Klüber le condamnent en principe. — D'autres l'admettent avec des réserves. Les critiques sont assez nombreuses. « Au fond, dit M. Cabouat, la cause de ces controverses est bien simple ;... détournée de son but légitime, cette théorie a pu plusieurs fois porter atteinte au libre développement qui appartient aussi bien aux nations qu'aux individus ;... le système d'équilibre est une arme à deux tranchants, et l'on peut dire, sans exagérer, qu'elle a servi plus souvent à déguiser l'illégitimité de la conquête qu'à servir le bon droit » (1).

250. — Du principe de l'équilibre, la diplomatie a eu vite fait

---

(1) Cabouat, *Des annexions de territoire*, p. 116. — V. Kaeber, *Die Idee des europäischen Glüchgewichts in der puplizistischen Literatur vom 16 bis zur Mitte des 18 Jahrhunderts*, 1907.

de conclure à la théorie des compensations, théorie qu'elle appliqua au congrès de Vienne et qu'elle a encore consacrée lors du congrès de Berlin de 1878. Au nom du principe de l'équilibre et de la théorie des compensations, l'Autriche se vit attribuer l'administration (annexion déguisée) de la Bosnie et de l'Herzégovine ; la Grèce obtint une rectification de frontières ; l'Angleterre se fit céder l'île de Chypre (n° 135) : le tout au détriment de l'Empire ottoman. La France reçut l'assurance que ses visées sur la Tunisie ne soulèveraient pas d'objections. — Au XVIII^e siècle, n'est-ce pas au nom du principe de l'équilibre que Marie-Thérèse, versant de factices larmes, concourait au partage de la Pologne avec la Prusse et la Russie, alors que son opposition eût pu empêcher cette inique répartition du territoire d'un autre Etat ? En conduisant à celui des compensations, le système de l'équilibre des forces peut être plus dangereux qu'utile aux petits Etats.

Et cependant ce besoin d'équilibrer les forces des grandes puissances, de sauvegarder par cette pondération la paix de l'Europe, est tellement puissant, tellement rattaché au droit et au sentiment de conservation de soi-même, qu'en 1897 la triple alliance de l'Allemagne, de l'Autriche-Hongrie et de l'Italie a fatalement amené un rapprochement, une alliance entre la République française et le gouvernement autocratique du tsar de toutes les Russies (1).

250[1]. — Les considérations économiques dominant de plus en plus les relations des Etats, on peut aussi concevoir qu'à raison de la puissance prise au point de vue économique par certains Etats, des ententes s'établissent entre les autres pays pour faire face aux dangers dont les menaceront ces Etats : à côté de l'ancien équilibre politique on verrait ainsi apparaître l'*équilibre économique* (2).

251. — A côté de l'équilibre politique continental, les auteurs traitent et discutent d'un équilibre maritime, système de balances de forces, appliqué aux puissances maritimes, afin d'empêcher la prépondérance exclusive de l'une d'elles sur les mers. Carnazza-

---

(1) Rappelons ce que disait en 1874 Ott, sur Klüber : « La défaite de l'Autriche d'abord, de la France ensuite, a permis la formation au centre du continent d'un empire militaire, qui aspire à jouer le rôle de puissance dominante et prétend ne rien laisser faire en Europe sans sa permission. Dans les circonstances présentes, il est probable que l'Europe est destinée à revenir aux guerres d'équilibre des XVII^e et XVIII^e siècles, à la politique des époques où certains Etats aspiraient à la suprématie et où les autres se liguaient contre eux pour sauvegarder l'indépendance des nations... Aujourd'hui (1874), c'est l'Empire allemand qui prétend à ce rôle dominateur, et si la situation qu'il a acquise est trop nouvelle pour avoir rencontré de l'opposition, il ne saurait être douteux que les mêmes résistances qui se sont produites dans les derniers siècles ne tarderont pas à se manifester contre la nouvelle puissance dominante » (Ott sur Klüber, *op. cit.*, § 32, note *c*).

(2) V. Paul Fauchille, *L'Europe nouvelle*, R. D. I. P., t. VI, pp. 5 et s.

Amari, Cauchy, Hautefeuille, etc., nient la possibilité de son existence. Pradier-Fodéré l'affirme et invoque à titre d'exemple les alliances de neutralité armée de 1780 et de 1800 dirigées contre l'Angleterre, qui obligèrent cette puissance à renoncer à d'exorbitantes prétentions (1).

252. — Quant aux moyens de maintenir l'équilibre établi, les publicistes en recommandent plusieurs. Vattel, G.-F. de Martens, Klüber, Heffter, Bluntschli proposent l'établissement de confédérations, d'alliances et citent les alliances faites contre Charles-Quint, Louis XIV, Napoléon Ier; Carnazza-Amari et Pasquale Fiore pensent que l'application du principe des nationalités peut seule assurer l'équilibre entre nations (2).

252¹. — La question de l'*équilibre politique des Etats* est en réalité plutôt du domaine de la science politique que de celui du droit international. C'est un procédé, une méthode, un système dans la gestion et l'administration des affaires des Etats : ce n'est pas une règle juridique, un principe de droit. — Le principe, le droit, c'est celui de conservation : l'équilibre politique, c'est un des modes d'application de ce principe, de réalisation de ce droit.

252². — Le système de l'équilibre politique a fait, au cours de la guerre mondiale de 1914-1919, l'objet de critiques sérieuses. Les Etats-Unis, par la voix de leur président M. Wilson (notes du 19 décembre 1916 et du 22 janvier 1917), ont vivement combattu cette conception : « Pour que la paix à venir soit durable, ont-ils fait remarquer, il faut qu'elle soit assurée par la force organisée de l'humanité ; il doit y avoir, non pas un équilibre des puissances, mais une *communauté des puissances*, non pas des rivalités organisées, mais une paix commune organisée » ; au système de l'équilibre doit se substituer « *une ligue des nations pour assurer la paix et la justice à travers le monde entier* » (3).

252³. — Le droit de conservation, conséquence du droit à la vie, peut avoir bien d'autres effets encore que ceux précédemment indiqués. Mais il en est un qu'il convient tout particulièrement de mentionner. — Ce droit exige qu'un Etat, vainqueur dans une guerre qui lui a été déclarée injustement, obtienne du vaincu la réparation des pertes et des dommages que celui-ci lui a causés.

---

(1) Carnazza-Amari, *op. cit.*, sect. II, ch. II, § 7. — Cauchy, *Le droit maritime intern.*, liv. II, ch. I, sect. II. — Hautefeuille, *Des droits et des devoirs des neutres*, 3e édit., 1868, t. I, p. 15. — Pradier-Fodéré, *op. cit.*, § 280.

(2) Vattel, *op. cit.*, liv. III, ch. III, §§ 48 et 49. — G.-F. de Martens, *op. cit.*, liv. IV, ch. I, § 124. — Klüber, *op. cit.*, § 42. — Heffter, *op. cit.*, §§ 5 et 6. — Bluntschli, *op. cit.*, art. 48. — Pasquale Fiore, *Nouveau droit intern.*, liv. II, ch. IV. — Carnazza-Amari, *op. cit.*, sect. II, ch. VI, § 6.

(3) Comp. Olphe-Galliard, *La morale des nations*, 1920, p. 240.

Mais le droit de conservation ne veut-il pas, en retour, que l'Etat vaincu ne soit tenu d'opérer les versements afférents à ces réparations que dans la seule mesure de ses capacités ? C'est de cette double idée que se sont inspirés les traités de paix de 1919-1920, spécialement le traité de Versailles qui a proclamé dans ses articles 231 et s « la responsabilité de l'Allemagne, pour les avoir causés, de toutes les pertes et de tous les dommages subis par les gouvernements alliés et associés en conséquence de la guerre », mais a reconnu « l'insuffisance de ses ressources pour assurer complète réparation de toutes ces pertes et de tous ces dommages ». Il semble toutefois qu'en bonne justice celui qui, par sa faute, a commis un préjudice devrait avoir l'obligation de le réparer dans son intégralité. — Même un Etat vaincu a droit à la vie. Telle est la doctrine actuelle, bien différente de l'ancienne théorie qui autorisait l'extermination du pays défait. Le premier ministre de la Grande-Bretagne, M. Lloyd George, a dit le 10 août 1920, à propos de l'Allemagne et de la Pologne, qu' « une puissance quelconque ne peut pas exiger l'extinction d'une autre nation comme dénouement de l'agression de son gouvernemnt » (V. n° 1705[6]).

§ 2. — Droit à la liberté

253. — La liberté est un droit primitif et nécessaire : primitif, car il appartient aux Etats par le fait même de leur existence, — nécessaire, parce que, sans liberté, il n'y a plus pour l'Etat de personnalité. La liberté peut seule rendre l'être collectif susceptible de droits et de devoirs. Sans liberté, pas de responsabilité ; et sans responsabilité, comment être membre de la communauté internationale ?

Les auteurs de droit international désignent diversement ce droit des Etats. Comme le remarque Pradier-Fodéré, les expressions employées s'appliquent aux aspects divers d'un même attribut (1).

Le droit à la liberté a pour conséquences immédiates : 1° le droit d'autonomie ou de souveraineté intérieure ; 2° le droit d'indépendance ou de souveraineté extérieure. — La souveraineté (2), avons-nous dit, se manifeste et s'exerce, soit à l'intérieur, soit à l'extérieur de l'Etat. La souveraineté *extérieure*, réglementée par

---

(1) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, n°s 291, 293 et 294.

(2) V. Adelphe, *De la notion de souveraineté dans la politique de Spinoza*, 1910. — Ameline, *L'idée de la souveraineté d'après les écrivains français du XVIII[e] siècle*, 1904. — Baldwin, *Division of sovereignty*, International law notes, juillet 1918, p. 57. — Dupuis, *L'organisation internationale et la notion de souveraineté*, 1919; *Les rapports des grandes puissances avec les autres Etats*, 1921, pp. 75 et s. — Hancke, *Bodin, Eine Studie über Begriff der Souverainetœt*, 1894. — Kelsen, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*, 1920. — Laski, *Studies in the problem of sovereignty*, 1917. — Lansing, *Notes on sovereignty in a State*, A. J.,

les principes du droit international public, présuppose et impli que nécessairement l'existence de la souveraineté intérieure. Ce le-ci est la condition *sine qua non* de celle-là. Pas de souveraineté extérieure ou d'*indépendance*, sans souveraineté intérieure ou au tonomie (n° 164). — Mais il faut bien préciser ce qu'on doit entendre par souveraineté. Or ici deux systèmes peuvent se concevoir

253'. — On peut admettre d'abord que la souveraineté d'un Etat a un caractère *absolu*. Et il semble bien, à première vue, qu'un pareil caractère doive lui être attribué nécessairement et par la nature des choses. Dire d'une personne qu'elle est souveraine cela ne veut-il pas dire en effet, non seulement qu'elle ne reconnaît aucune autorité au-dessus de la sienne, mais qu'elle peut commander à sa guise, faire librement et sans obstacles tout ce qui bon lui semble ? C'était l'idée de l'Antiquité païenne, à laquelle on renonça pendant quelque temps au Moyen-Age, mais qui fut reprise à la Renaissance et se continua ensuite durant de longs siècles. C'est celle qui de nos jours triomphe encore en Allemagne adoptée et défendue par tous ses penseurs (1). On aperçoit de suite les conséquences qui logiquement doivent s'en déduire. Etant souverain d'une manière absolue, l'Etat n'acceptera aucune force au-dessus de lui, pas même la morale ; il ne saurait tolérer qu'une volonté contraire s'affirmât en face de la sienne. La volonté de l'Etat constituant sa seule règle, il en résultera que les contrats passés par lui ne devront avoir de force obligatoire que dans la mesure où il continuera à les vouloir : il pourra les dénoncer, les résilier, les violer quand et comme il lui plaira. Un Etat ne devra résoudre que par ses propres forces les questions où il juge que ses intérêts essentiels sont engagés. Il ne saurait même accepter la juridiction d'un tribunal international, car se soumettre à la sentence d'un juge, ce serait se placer dans un état de dépendance inconciliable avec la notion de souveraineté. Ainsi, l'idée de puissance se confond avec l'idée même d'Etat : une collectivité ne pourra donc être vraiment un Etat que si celui-ci possède de puissants moyens d'action, et comme les seuls moyens d'action véritablement puissants sont ceux de la force physique, l'Etat fort seul constituera réellement un Etat ; les petits pays ne peuvent

---

1907, p. 105. — Le Fur, *L'Etat, la souveraineté et le droit*, 1906. — Merriam, *History of the theory of sovereignty since Rousseau*, 1900. — Tchemasff, *De la souveraineté en général*, 1901. — Comp. Barbé, *Etude historique des idées sur la souveraineté en France de 1815 à 1848*, 1904. — Lehrdorfer, *Die Souveränität in ihrer Beziehung zur völkerrechtlichen Recht und Handlungs-fahigkeit*, 1912. — Stallybrass, *Sovereignty, independence and equality in a League of nations*, 1919.

(1) Treitschke, *Politik*, 2e édit., 1899 ; Général von Bernhardi, *Unsere Zukunft*. — Comp. Durkheim, *L'Allemagne au-dessus de tout*, 1915 ; Bouvier, *La conception allemande de l'Etat*, 1917.

tre de véritables Etats et ils ne sauraient avoir qu'une souverai-eté nominale ; ils devront nécessairement disparaître ou être bsorbés par les grands Etats. Telle est effectivement la formule laquelle a abouti l'Allemagne au début du XX^e^ siècle pour définir situation internationale : *Deutschland uber alles* : l'Allemagne u-dessus de tout !

253^2^. — Il est une autre conception possible de la souveraineté tatique. D'après celle-ci, il ne saurait pas y avoir plus de souve-aineté absolue pour l'Etat que de liberté absolue pour l'individu. 'un et l'autre se trouvent, par les nécessités mêmes de leur exis-ence, engagés dans un système de relations qui impose pour hacun d'eux des restrictions indispensables à leur volonté d'auto-omie. Si les Etats vivaient entièrement isolés, étrangers les uns aux utres, leur souveraineté pourrait à la rigueur s'exercer avec une ntière liberté ; mais ils sont loin de pouvoir renfermer leur acti-ité dans l'ignorance et l'insouciance de ce qui est et de ce qui se asse au dehors : ils doivent se préoccuper les uns des autres ; et arce qu'ils doivent avoir des rapports les uns avec les autres, ls sont dans la nécessité de soumettre ces rapports à des règles. 'est ainsi un système de coopération beaucoup plus qu'un sys-ème d'isolement qui est le leur. Leur souveraineté, dès lors, ne aurait être qu'une souveraineté *relative*. Si un Etat, en tant que ouverain, a la faculté de se gouverner lui-même, il ne pourra as conduire ses rapports avec les autres Etats en ne s'inspirant niquement que de son intérêt personnel. Vivant en société avec les collectivités semblables, il lui faudra tenir compte des droits articuliers de celles-ci et également des intérêts généraux de la ommunauté internationale. La souveraineté ne peut consister ni lans l'omnipotence, ni même dans le pouvoir juridique pour le ouverain d'agir sans contrôle, de créer le droit en se laissant déterminer exclusivement par sa propre volonté. « En fait, l'Etat dépend d'une multitude de forces morales qui, pour n'avoir pas ne forme et une organisation rigoureusement juridiques, ne lais-ent pas d'être réelles et efficaces ; il dépend des traités qu'il a ignés, des engagements qu'il a librement pris, des idées morales qu'il a pour fonction de faire respecter et qu'il doit par consé-quent respecter lui-même ; il dépend de l'opinion de ses sujets, de l'opinion des peuples étrangers avec laquelle il est obligé de compter » (1). C'est dans ce dernier sens, c'est-à-dire dans le sens d'une renonciation à la théorie de la souveraineté illimitée des Etats, qu'une évolution s'est affirmée dans le courant du XIX^e^ siècle. Et depuis cette époque, sauf en Allemagne, elle a toujours été en s'accentuant à mesure que se développait, surtout au point

(1) V. Durkheim, *L'Allemagne au-dessus de tout*, 1915, p. 7.

de vue économique, l'interdépendance entre les Etats. Les juristes, dans la plupart des pays, se sont de plus en plus efforcés de nier le caractère absolu du droit de souveraineté (1). Les Etats eux-mêmes ont reconnu en de nombreuses matières que leur souveraineté n'est plus sans limites : en Europe les grandes puissances, sous le nom de « concert européen », pour veiller à l'intérêt du continent, ont parfois entravé, par question d'équilibre, leurs propres ambitions impérialistes et limité le droit d'autonomie intérieure ou extérieure des Etats faibles en se mêlant de leurs affaires (intervention), ou en leur imposant d'importantes restrictions (neutralisation, régime des capitulations) ; de même en Amérique, par l'organisation du panaméricanisme, les intérêts individuels se sont souvent effacés pour assurer le développement des intérêts communs, et les Etats-Unis, sous prétexte d'appliquer la doctrine de Monroe, ont maintes fois soumis à des limitations la souveraineté extérieure, et même intérieure, de plusieurs Etats. « Du moment où les Etats entretiennent des relations mutuelles, remarque M. Dupuis, ils ont des intérêts communs et des intérêts contraires. Il leur faut ajuster ces intérêts, fixer les mesures propres à satisfaire et à développer les intérêts communs, à concilier les intérêts contraires » (2).

253[3]. — Pour un auteur néerlandais, M. Jitta, comme pour beaucoup d'autres, la souveraineté des Etats n'est qu'une souveraineté relative. Mais les vues de cet auteur sont, à cet égard, un peu spéciales. « D'après les principes sociaux fondés en raison, écrit M. Jitta, la souveraineté... appartient au *genre humain* personnifié, et strictement c'est lui seul qui a le droit d'exercer, dans l'acception la plus large du superlatif, la direction suprême de la communauté. Cependant, comme le pouvoir suprême du genre humain, dans l'état actuel du monde, est exercé par les Etats et les unions plus ou moins larges, formées par les Etats, on peut, bien que l'autorité des Etats soit une autorité dérivée, donner à cette autorité le nom de *souveraineté,* dans un sens précis, celui d'un *pouvoir émané directement du genre humain* » (V. n° 2[1]). Dans cette conception, l'Etat n'étant qu'une autorité *dérivée,* sa souveraineté devient purement *relative* ; elle cesse même, à vrai dire, d'être une *souveraineté* pour n'être plus qu'une *autorité* conditionnée par la seule vraie

---

(1) V. Alvarez, *La codification du droit international*, 1912, p. 125. — Le Fur, *Etat fédéral et confédération d'Etats*, 1896, pp. 417 et s. ; *La souveraineté et le droit*, 1908 ; *L'Etat, la souveraineté et le droit*, Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstats-recht, t. I (extrait, p. 34) ; *Nationalités et Etats*, R. D. I., 3[e] série, t. II, p. 385 ; *Philosophie du droit international*, R. D. I. P., 2[e] série, t. III, p. 565. — Pillet, *Recherches sur les droits fondamentaux des Etats*, R. D. I. P., t. V et VI.

(2) Dupuis, *Les rapports des grandes puissances avec les autres Etats*, p. 76.

souveraineté : celle du genre humain. Le droit de l'humanité domine ainsi la puissance étatique. En concentrant de la sorte la souveraineté totale dans une communauté unique, supérieure aux Etats, ne risque-t-on pas de donner au pouvoir « humain », dont on entrevoit l'organisation, une puissance formidable ? (1).

253[4]. — A laquelle des deux conceptions de la souveraineté — conception absolue et illimitée, conception relative et limitée — convient-il de donner la préférence ? Il ne faut pas hésiter à adopter la seconde. En effet, avec la notion de l'entière souveraineté de l'Etat, on aboutit en définitive à la domination exclusive de l'Etat le plus fort, et dès lors le droit international n'est plus dans la réalité qu'une conception sans fondement : comment seraient possibles des relations suivies entre plusieurs collectivités différentes, si chacune doit avoir des droits absolus, qui n'admettent aucun correctif, et si la plus puissante d'entre elles matériellement doit pouvoir imposer aux autres sa volonté suivant ses seuls intérêts ?

Tout en considérant la souveraineté comme l'attribut caractéristique de l'Etat, il nous semble qu'il faut en donner la définition suivante : La souveraineté, intérieure ou extérieure, signifie qu'il n'existe personne au-dessus de l'Etat qui la possède, mais non pas que cet Etat puisse faire tout ce qu'il veut, puisse tout se permettre; un Etat souverain est seul maître de ses actes, mais il n'est pas libre de faire tous les actes possibles (2).

Voyons, en nous inspirant des deux idées que cette définition comporte, quelles sont, au point de vue de l'action de l'Etat sur son propre territoire (souveraineté intérieure) comme à celui des rapports respectifs de l'Etat avec les Etats étrangers (souveraineté extérieure), les solutions qui, logiquement et naturellement, doivent découler du principe de souveraineté et celles que la pratique du droit international a en fait généralement admises.

A. — Souveraineté intérieure ou autonomie

254. — La souveraineté intérieure de l'Etat, qui s'exerce dans les limites de son territoire et dans ses rapports avec ses sujets, trouve ses applications principales en matière d'organisation politique interne et en matière législative. — Elle engendre, comme consé-

---

(1) Jitta, *La rénovation du droit international sur la base d'une communauté juridique du genre humain*, 1919, p. 9. — Comp. Bourquin, R. D. I., 3[e] série, t. I, pp. 109-110.

(2) M. Le Fur, *Etat fédéral et confédération d'Etats*, p. 443, a donné de la souveraineté la définition suivante : « La souveraineté, dit-il, est la qualité de l'Etat de n'être obligé ou déterminé que par sa propre volonté, dans les limites du principe supérieur du droit, et conformément au but collectif qu'il est appelé à réaliser ».

quences nécessaires et normales, les droits de législation, de juridiction, de domaine ou souveraineté territoriale.

255. — 1° Organisation politique. — Tout Etat, en vertu de la souveraineté intérieure dont il jouit, doit avoir le pouvoir de choisir à son gré son organisation politique, de fixer la forme de son gouvernement et le caractère de sa constitution, d'être une monarchie absolue ou constitutionnelle, une république unitaire comme la France, ou fédérale comme les Etats-Unis, une république aristocratique comme le fut celle de Venise, ou démocratique comme celle de Suisse ou de France, — de modifier cette constitution ou de la remplacer par une nouvelle, — de fixer les pouvoirs et les attributions des chefs d'Etat, — de leur conférer tels titres ou telles distinctions honorifiques, sauf la faculté pour les autres Etats de ne pas les reconnaître.

S'il résulte du principe de souveraineté qu'un Etat est libre d'agir comme il l'entend dans ses affaires intérieures, ce ne peut être toutefois qu'à la condition de ne point blesser les droits des autres Etats, notamment leur droit de conservation et leur droit d'indépendance. L'intérêt de l'Etat, individuellement considéré, n'est pas le seul élément dont il faille tenir compte ; un Etat est limité dans l'exercice de sa souveraineté par l'obligation de respecter le droit des autres Etats. Cette règle s'impose tout particulièrement, car il existe une interdépendance entre les Etats à côté de leur propre indépendance. On doit en outre considérer aussi l'intérêt général de la société internationale en même temps que la vie propre de chaque Etat.

Il semble donc, comme conséquence de ces idées, qu'on ne saurait reconnaître à un Etat le pouvoir de se donner une organisation politique qui serait en opposition avec les bases mêmes de la civilisation moderne, qui ne serait pas en réalité autre chose que l'anarchie.

Mais d'autres conséquences s'imposent encore par application des mêmes idées :

1. Les révolutions intérieures, tentées ou accomplies dans un Etat, ne peuvent pas en principe donner lieu à une action de la part des autres Etats ; seulement ceux-ci auront le droit d'intervenir quand leurs droits se trouveront atteints par ces révolutions. — Les Etats ne seront toutefois admis, ni à se plaindre, ni à plus forte raison à agir, à l'occasion de changements survenus dans la constitution politique d'un autre Etat, même si leur sécurité leur paraît menacée, tant que ces changements n'entraîneront pas une violation réelle et directe de leurs propres droits ; la crise terminée, ils pourront, à leur choix, reconnaître ou ne pas reconnaître le gouvernement nouveau, lorsqu'en fait il se trouvera définitivement en possession de la souveraineté.

2. Un Etat est tenu d'empêcher sur son territoire les complots et les conspirations et d'une manière générale toutes les tentatives qui pourront avoir lieu contre une autre puissance (V. n^os^ 245 et 256).

255[1]. — Les auteurs admettent tous comme une règle générale le droit d'autonomie : ils déclarent qu'un Etat n'a pas le droit de s'ingérer dans les affaires intérieures d'un autre Etat. Mais, aussitôt le principe énoncé, presque tous y apportent des dérogations, des exceptions multipliées. — Vattel admet l'ingérence pour *raisons particulières*. — G.-F. de Martens admet qu'un Etat peut s'opposer au changement de constitution d'un Etat voisin, s'il le juge à propos pour sa propre sûreté. — Wheaton et Heffter acceptent l'intervention basée sur la nécessité de prévenir des événements compromettants pour l'indépendance et pour la sécurité des autres Etats. — D'après Bluntschli, il n'appartient à un Etat de s'immiscer dans l'exercice des droits d'un Etat étranger que si le droit international est violé à l'occasion de cet exercice (1).

M. Charles Dupuis a résumé et apprécié dans les termes suivants la solution généralement adoptée par la pratique : « La souveraineté, dit-il (2), appartient à l'Etat, c'est-à-dire à l'association d'hommes vivant, sur un territoire déterminé, de manière indépendante sous un gouvernement qui la régit et la représente auprès des autres Etats. Chaque Etat est libre d'organiser à son gré l'exercice de sa souveraineté, de la concentrer aux mains d'un seul chef ou de la diviser entre des autorités multiples et diverses. Il peut modifier la forme de son gouvernement soit par la voie régulière d'une revision de sa constitution, soit par la voie irrégulière d'une révolution ou d'un coup d'Etat. L'indépendance des Etats ne permet pas aux autres Etats de se faire juges de la légitimité des changements survenus. Ces changements, en effet, n'affectent pas l'existence de l'Etat, mais seulement les organes de son fonctionnement. Ils n'altèrent pas l'essence de la souveraineté, mais seulement les conditions de son exercice. Dans des circonstances exceptionnelles cependant, des Etats ont prétendu limiter et ont effectivement limité la faculté, pour un Etat, de conserver ou de modifier son gouvernement. Ils l'ont fait, en invoquant l'intérêt général ou l'intérêt de leur sécurité menacés par un gouvernement qu'ils considéraient comme un danger permanent pour tous ou pour eux-mêmes. Le droit international n'offrant aucun recours, aucun remède, aucune procédure régulière contre le péril d'une souveraineté qui méprise les droits des

---

(1) Vattel, *op. cit.*, liv. I, ch. IV, § 37. — G.-F. de Martens, *op. cit.*, liv. III, ch. II, § 74. — Klüber, *op. cit.*, § 51. — Wheaton, *Eléments*, ch. I, §§ 12 et 14. — Heffter, *op. cit.*, § 31. — Bluntschli, *op. cit.*, art. 68.

(2) Dupuis, *Les rapports des grandes puissances avec les autres Etats*, 1921, p. 81.

autres, la politique a usé d'un expédient pour parer aux inconvénients de l'anarchie des souverainetés. Si l'expédient a pu paraître, en certains cas, légitime, c'est que le droit international n'a pas d'organe pour assurer la défense de l'intérêt commun et la protection des droits de chacun contre un Etat qui abuse de sa souveraineté contre les autres ».

256. — En France, plusieurs changements de gouvernement se sont opérés en 1830, 1848, 1852, 1870, sans que les puissances étrangères aient tenté de s'ingérer dans les affaires intérieures de ce pays : elles ne se sont pas, par exemple, opposées au renversement de la dynastie d'Orléans, quoique la révolution de 1848 ait eu une certaine répercussion en Allemagne et en Italie. — En 1889, le Brésil a renoncé à sa constitution impériale pour s'ériger en république, sans qu'aucune puissance ait songé à entraver cet exercice du droit d'autonomie. — Lors de la révolution qui a éclaté au Chili contre le Président Balmaceda, et qui fut terminée en 1891, les puissances étrangères se sont de même gardées d'intervenir. — Sans rencontrer d'obstacles, au mois d'août 1910, la principauté de Monténégro s'est érigée en royaume et, le 29 de ce mois, la Skoupchtina, réunie en séance secrète, a voté une adresse demandant au prince de prendre le titre de roi. — Le 29 octobre 1915, le Japon, la Russie et la Grande-Bretagne ont, au contraire, adressé à la Chine une note verbale pour la dissuader de changer à présent la forme de son gouvernement : la Chine déclina cet avis et le Président Yuan fut élu Empereur le 11 décembre 1915.

Dans les dernières années, bien des souverains ont pris un titre nouveau remplaçant ou complétant celui qu'ils portaient précédemment. Ont pris le titre de *roi* les princes de Roumanie (loi du 26 mars 1881), de Serbie (loi du 6 mars 1882), de Monténégro (août 1910). Le Parlement a conféré à la reine d'Angleterre le titre d'*Impératrice des Indes,* en 1876 ; le titre officiel des successeurs de la Reine Victoria, Edouard VII et George V, est le suivant : Roi du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande *et des possessions britanniques au-delà des mers,* Empereur des Indes. Le roi des Belges, Léopold II, a pris, avec l'assentiment des Chambres, le titre de *Souverain de l'Etat indépendant du Congo* (loi du 2 mai 1885). Dans tous ces cas, le droit de souveraineté interne n'a rencontré aucune opposition.

Les puissances ont, dans les temps les plus récents, poussé fort loin la reconnaissance du principe de la souveraineté des Etats. — Ainsi, elles n'ont fait aucun obstacle à l'établissement en Russie en 1917 d'une organisation politique qui, sous le nom de gouvernement des Soviets, sapait jusqu'au fondement de la Société, faisant procéder au massacre des habitants et à l'injuste confiscation de leurs biens. Et leurs hommes politiques, notamment en France et en

Grande-Bretagne, ont, à maintes reprises, pris soin de déclarer qu'ils n'avaient pas à se mêler de l'organisation intérieure de la Russie. Le gouvernement des Soviets a toutefois prétendu que les puissances occidentales de l'Europe et le Japon avaient attenté indirectement à sa souveraineté en aidant, en particulier par l'envoi d'armes et de munitions, les expéditions militaires des généraux Koltchak, Denikine et Wrangel constituées pour amener sa chute. — Une certaine évolution n'en a pas moins fini, à partir de 1922, par se dessiner chez les principales puissances de l'Europe en faveur des idées de solidarité et d'interdépendance internationales. Réunis à Cannes au commencement de janvier, les ministres de ces puissances ont en effet, le 6, à la suite d'un aide-mémoire communiqué par le chef du gouvernement britannique, M. Lloyd George (1), adopté une résolution proclamant que « les nations ne peuvent pas revendiquer le droit de se dicter mutuellement les principes suivant lesquels elles entendent organiser à l'intérieur leur gouvernement », mais ajoutant qu' « il appartient à chaque pays de choisir pour lui-même le système qu'il préfère à cet égard ». De cette dernière formule, on peut, semble-t-il, inférer que, pour les puissances, c'est le peuple qui en définitive doit être libre de choisir les principes suivant lesquels il entend être gouverné, et que, dès lors, un Etat ne saurait exercer pleinement sa souveraineté intérieure que si l'usage qu'il en fait est conforme à la volonté populaire. C'est ainsi reconnaître qu'un Etat n'a pas le pouvoir, en vertu de sa souveraineté, d'imposer à ses membres un gouvernement qui ne serait qu'une dictature, comme le gouvernement russe des bolchevistes. Un memorandum remis le 6 février 1922 par le gouvernement français à la Grande-Bretagne pour la mise en pratique des principes contenus dans la déclaration de Cannes (2) est venu, d'autre part, donner une précision nouvelle au droit de souveraineté gouvernementale des Etats, en disant que ce droit ne doit être respecté que dans la mesure où son exercice ne peut pas être « dangereux pour le maintien de la paix ». Et d'une pareille formule, dont la généralité n'est peut-être pas sans dangers, ce memorandum a fait cette application qu'on ne saurait tolérer que l'Allemagne et la Hongrie fussent seules maîtresses de restaurer, la première, les Hohenzollern et, la seconde, les Habsbourg, ou toute autre monarchie militaire (3). C'est, au reste, la

---

(1) V. le texte de cet aide-mémoire dans le Figaro du 12 janvier 1922.

(2) V. le texte du memorandum français dans le Temps du 11 février 1922.

(3) « Le premier des principes inscrits dans la résolution de Cannes, dispose le memorandum français, est celui du respect de la souveraineté intérieure des Etats. Les puissances alliées se trouveraient donc prendre l'engagement

conséquence qu'on a vu se réaliser au cours même de l'année 19
lorsque l'ex-empereur d'Autriche-Hongrie Charles Ier, se prévala
d'un soi-disant appel de son peuple, a cherché à remonter sur
trône de Hongrie : les grandes puissances et aussi les Etats de
Petite Entente ont alors mis en demeure le gouvernement hongro
d'avoir à s'opposer à une telle restauration, sous menace d'inte
vention, dans l'intérêt de la paix générale. — Le caractère abso
de la règle de la souveraineté intérieure des Etats avait déjà, aup
ravant, en vertu du pacte même de la Société des Nations, su
une importante limitation. En mettant comme condition à l'adm
sion d'un Etat dans la Société des Nations l'existence chez cet Et
d'un gouvernement « libre », l'article 1er de ce pacte a enlevé néce
sairement aux Etats le pouvoir de choisir arbitrairement le
organisation politique, et en proclamant l'exclusion de la Socié
de tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un d
engagements résultant du pacte, l'article 16 du même acte
implicitement refusé aux Etats membres de la Société des Natio
la liberté de remplacer par des gouvernements à régime absolu l
gouvernements libres existant à leur tête. — Dès 1915, le préside
Wilson, dans un projet de traité soumis aux gouvernements d'Am
rique, avait lui-même stipulé que « les Hautes Parties contra
tantes conviennent de s'unir pour la garantie commune et réc
proque de l'intégrité territoriale *sous la forme républicaine d
gouvernement* » (1). — La résolution de Cannes du 6 janvier 1922
encore, à un autre point de vue, limité le droit de souveraineté d
Etats par application des idées de solidarité et de coopératio
internationales. Tout en reconnaissant aux Etats le pouvoir d
réglementer à leur gré leur système de propriété et leur économ
intérieure, elle leur a imposé l'accomplissement de certain
conditions essentielles : la protection de la propriété individuell
la reconnaissance des dettes, un régime légal assurant l'exécutio
des contrats, l'assainissement de la monnaie, la suppression d
toute propagande subversive. Et ces conditions, qui figuraien
dans l'aide-mémoire britannique, ont été admises également par l
memorandum du gouvernement français (2).

---

de ne pas intervenir dans l'organisation et les gouvernements intérieu
de l'Allemagne, notamment en ce qui concerne une restauration des Hohenzo
lern ou de toute autre monarchie militaire. Il en serait de même pour
Hongrie. Il est donc indispensable de savoir exactement ce que l'on a voul
dire en émettant le principe de non intervention. Sinon, la clause pourra
être dangereuse pour le maintien de la paix en Europe ».

(1) V. Alvarez, *Le droit international de l'avenir*, 1916, p. 87.

(2) Nous croyons utile, vu son importance, de reproduire intégralemen
la résolution de Cannes :

« Les puissances alliées, réunies en conférence, sont unanimes à pense
qu'une conférence d'ordre économique et financier devrait être convoqué

Dans une convention additionnelle au traité général de paix et d'amitié qu'ils ont signée à Washington le 20 décembre 1907, Costa-

---

dans les premiers jours de mars, à laquelle toutes les puissances européennes, Allemagne, Autriche, Hongrie, Bulgarie et Russie comprises, devraient être invitées à envoyer des représentants. Elles considèrent que pareille conférence constitue une étape réelle et essentielle dans la voie de la reconstruction économique de l'Europe centrale et orientale ; elles ont la ferme opinion que les premiers ministres de chaque nation devraient, si possible, assister eux-mêmes à cette conférence, afin que les recommandations de celle-ci puissent être suivies d'action le plus vite possible.

Les puissances alliées considèrent que la reprise du commerce international à travers l'Europe, ainsi que le développement des ressources de tous les pays, sont nécessaires pour augmenter la quantité de main-d'œuvre productive et pour alléger les souffrances endurées parmi les peuples européens. Un effort commun des Etats les plus puissants est nécessaire pour rendre au système européen sa vitalité aujourd'hui paralysée.

Cet effort doit s'appliquer à la suppression de tous les obstacles qui entravent le commerce. Il doit s'appliquer aussi à l'octroi de crédits importants consentis aux pays les plus faibles, ainsi qu'à la coopération de tous pour la restauration de la production normale.

Les puissances alliées considèrent que les conditions fondamentales indispensables à la réalisation d'un effort efficace peuvent être définies dans leurs grandes lignes comme suit :

1° Les nations ne peuvent pas revendiquer le droit de se dicter mutuellement les principes suivant lesquels elles entendent organiser à l'intérieur leur régime de propriété, leur économie et leur gouvernement. Il appartient à chaque pays de choisir pour lui-même le système qu'il préfère à cet égard ;

2° Toutefois, il n'est possible de disposer de capitaux étrangers pour venir en aide à un pays que si les étrangers qui fournissent les fonds ont la certitude que leurs biens et leurs droits seront respectés et que les bénéfices de leurs entreprises leur seront assurés ;

3° Ce sentiment de sécurité ne peut être rétabli que si les nations (ou les gouvernements des nations), désirant obtenir des crédits étrangers, s'engagent librement :

a) A reconnaître toutes les dettes et obligations publiques qui ont été ou qui seront contractées ou garanties par l'Etat, les municipalités et les autres organismes publics et à reconnaître également l'obligation de restituer, de restaurer ou, à défaut, d'indemniser pour les pertes ou les dommages qui leur ont été causés du fait de la confiscation ou de la séquestration de la propriété ;

b) A établir un système légal et juridique sanctionnant et assurant l'exécution impartiale de tous les contrats commerciaux ou autres ;

4° Les nations devront disposer de moyens d'échange convenables. D'une manière générale, des conditions financières et monétaires doivent exister qui offrent au commerce des garanties suffisantes ;

5° Toutes les nations doivent s'engager à s'abstenir de toute propagande subversive de l'ordre et du système politique établis dans d'autres pays ;

6° Tous les pays doivent prendre en commun l'engagement de s'abstenir de toute agression à l'égard de leurs voisins.

Si, en vue d'assurer les conditions nécessaires pour le développement du commerce en Russie, le gouvernement russe réclamait sa reconnaissance officielle, les puissances alliées ne pourraient accorder cette reconnaissance que si le gouvernement russe acceptait les stipulations qui précèdent ».

Rica, le Guatémala, le Honduras, le Nicaragua et le Salvador ont inséré un article 1er ainsi conçu : « Les gouvernements des Hautes Parties contractantes ne reconnaîtront aucun gouvernement qui viendrait à s'établir dans l'une quelconque des cinq Républiques à la suite d'un coup d'Etat ou d'une révolution contre un gouvernement reconnu, tant que la représentation du peuple, librement élue, n'aura pas réorganisé le pays dans la forme constitutionnelle ». C'est une solution qu'avait préconisée, dès le 15 mars 1907, un ancien ministre des Affaires étrangères de l'Equateur, M. Tobar (*Doctrine Tobar*) et à laquelle s'est plus ou moins rallié en 1913 le président des Etats-Unis M. Wilson (*Doctrine Wilson*) (n° 205[3]). — Par leur traité général de paix et d'amitié du 20 décembre 1907, le Guatémala, le Honduras, le Nicaragua, le Salvador et Costa-Rica se sont, d'autre part, obligés respectivement à s'opposer sur leur territoire à la préparation de mouvements révolutionnaires dirigés contre quelqu'un d'entre eux (V. art. 17). On trouve une disposition semblable dans les traités conclus en 1920 et en 1921 par la République russe des Soviets avec la Lithuanie, la Lettonie, la Pologne et la Turquie (n° 245).

256[1]. — Dans l'opinion qui attribue au droit de souveraineté interne un caractère absolu, il faut évidemment admettre qu'un Etat est entièrement libre, s'il le veut, de « se suicider », de disparaître de la carte du monde en disposant de lui-même suivant sa seule volonté arbitraire. Mais une pareille solution ne heurte-t-elle pas l'idée que les Etats, en tant que membres de la communauté internationale, sont solidaires les uns des autres et que dès lors ils ne doivent rien faire isolément qui soit de nature à porter atteinte à l'intérêt général ? Tout Etat n'est-il pas, par le fait même qu'il existe, un rouage nécessaire de la collectivité des nations ? C'est, semble-t-il, de cette dernière idée que s'est inspiré l'article 80 du traité de Versailles du 28 juin 1919 lorsqu'il a déclaré que l'indépendance de l'Autriche, telle qu'elle a été constituée par lui, ne pourra être aliénée *que du consentement du Conseil de la Société des Nations*. Aux termes de l'article 1er du pacte de la Société des Nations, les nations ont sans doute le droit de disposer d'elles-mêmes ; mais ce droit ne leur a pas été reconnu sans aucune réserve et sans aucun tempérament : c'est avec l'agrément de la communauté internationale qu'une collectivité pourra devenir une entité juridique distincte (n° 159[4]) ; n'est-il pas rationnel de soumettre aussi à une réglementation de la Société des Nations la disparition volontaire d'une entité existante ?

257. — 2° Gestion administrative. — Au point de vue de la gestion des intérêts sociaux qui sont confiés à l'Etat, le droit de souveraineté intérieure reçoit de nombreuses applications.

258. — Il est généralement admis qu'en matière de cultes le sou-

verain territorial seul a le pouvoir de déterminer le régime auquel seront soumises les différentes confessions religieuses, qu'un Etat étranger ne peut exiger d'un autre Etat qu'il accorde sur son territoire des avantages, des faveurs particulières à une Eglise quelconque, à son Eglise nationale par exemple, qu'il y admette des missionnaires chargés de répandre telles ou telles doctrines religieuses. — Mais il faut s'empresser de dire que la règle du droit de souveraineté intérieure ne saurait jamais permettre l'intolérance et le fanatisme. Cette dernière idée a trouvé son application dans les relations des nations occidentales avec les peuples orientaux. Les chrétiens ont nettement porté atteinte, en matière religieuse, à l'autonomie intérieure des Etats d'Orient, à raison de l'intolérance et du fanatisme des populations de ces Etats. Ainsi la plupart des traités conclus par les puissances européennes avec la Porte Ottomane contiennent des stipulations relatives à la liberté religieuse des sujets du Sultan (traité de Paris du 30 mars 1856, art. 9, et traité de Berlin du 13 juillet 1878, art. 62). Il en est de même dans les traités signés entre la France et la Chine (traité du 27 juin 1858, art. 13), entre la France et le Japon (traité de Yeddo du 9 octobre 1858). Les traités conclus depuis 1894 par les différents Etats avec le Japon disent, d'une manière générale, que « les sujets de chacune des hautes parties contractantes jouiront dans les domaines ou possessions de l'autre d'une entière liberté de conscience, et, en se conformant aux lois, ordonnances et règlements, jouiront du droit d'exercice privé ou public de leur culte, et aussi du droit d'enterrer leurs compatriotes respectifs suivant leurs pratiques religieuses dans tels lieux convenables et qui seront établis et entretenus pour cet objet ». Bien des auteurs applaudissent à cette ingérence ; quelques-uns la souhaitent plus intense encore (1). — Tous les traités de paix qui ont mis fin en 1919-1920 à la grande guerre, aussi bien ceux imposés par les puissances alliées et associées à l'Allemagne, à l'Autriche et à la Hongrie, que ceux imposés à la Bulgarie et à la Turquie, contiennent des stipulations sur la « *protection des minorités* », qui obligent la plupart de ces Etats, ainsi que ceux créés à leurs dépens, à ne faire entre leurs ressortissants et habitants, pour la protection et la jouissance des droits civils et politiques, aucune différence en raison de leur race, de leur langage ou de leur religion (V. traités de Versailles,

---

(1) V. Rolin-Jaequemyns, *Le droit international et la question d'Orient*, R. D. I., t. VIII, pp. 293 et 511. — *La question d'Orient en 1885-1886*, R. D. I., t. XVIII, pp. 373, 504, 591. — *L'Arménie sous les traités de 1878*, R. D. I., t. XXI, p. 291. — V. encore *Les droits et immunités des communautés chrétiennes en Turquie, le conflit actuel entre la Sublime Porte et le Patriarcat œcuménique*, R. D. I. P., t. I, p. 397. — *La question arménienne*, R. D. I. P., t. II, p. 256; t. III, pp. 88 et 254; t. IV, p. 533. — Comp. aussi F. de Martens, *Traité*, t. II, §§ 529 et s., pp. 150 et s.

art. 86, 93 ; de Saint-Germain, art. 51, 57, 60, 62 et s. ; de Trianon, art. 54 et s. ; de Neuilly, art. 49 et s. ; de Sèvres, art. 140 et s.).

259. — Le droit de souveraineté intérieure de l'Etat ou d'autonomie peut encore avoir une application dans l'organisation et dans le fonctionnement des services publics, des rouages administratifs, dans l'établissement d'un système d'impôts, dans l'entretien des voies de communication, dans l'organisation d'une police ou garde civique, de services pénitentiaires, dans l'adoption de tel ou tel système d'instruction publique, etc., etc. — La majorité des auteurs admet que les vices de l'organisation administrative d'un Etat ne sauraient autoriser les autres puissances à substituer leur propre action et à s'attribuer la direction ou la surveillance de tels ou tels services publics, alors même qu'ils auraient, par voie de répercussion, des résultats dommageables pour elles ou leurs régnicoles. Telle est la règle. — Mais cette règle a été bien des fois méconnue en pratique : des raisons très diverses, tirées soit de l'intérêt particulier à tel ou tel Etat, soit de l'intérêt général, ont souvent conduit à se départir, à différents points de vue, de sa stricte application. — Le traité de Sèvres, dans son article 147, a été jusqu'à imposer au gouvernement ottoman l'obligation de présenter aux puissances alliées, dans un certain délai, « un projet d'organisation du système électoral, basé sur le principe de la représentation proportionnelle des minorités ethniques ».

260. — Lorsqu'un Etat, à raison de la défectueuse organisation de son système financier, a été mis dans l'impuissance de satisfaire les porteurs de titres de sa dette, soit intérieure, soit extérieure, de solder les arrérages ou intérêts des emprunts qu'il a contractés et des obligations qu'il a ainsi assumées envers les nationaux des autres Etats, ceux-ci sont fréquemment intervenus pour assurer, par leur ingérence directe ou par leur contrôle, un meilleur emploi des ressources de l'Etat débiteur. — Cette immixtion dans les affaires intérieures d'un autre Etat, les puissances européennes n'ont pas hésité à la réaliser vis-à-vis de la Turquie, de la Tunisie, de l'Egypte. Après la guerre de 1897 entre la Turquie et la Grèce, les grandes puissances ont essayé une sorte de contrôle sur les finances du royaume hellénique. (V. n° 304) (1). — Citons aussi le contrôle des Etats-Unis sur Saint-Domingue en 1907. — Le traité de paix signé à Sèvres le 10 août 1920 par les puissances alliées et associées avec la Turquie a de même prévu l'institution en Turquie d'une « Commission finan-

---

(1) V. les ouvrages cités *suprà*, n° 218, note 3.— V. aussi Politis, *Le contrôle international sur les finances helléniques et ses premiers résultats (1898-1901)*, R. D. I. P., t. X, p. 5.

cière » composée d'un Français, d'un Anglais et d'un Italien devant exercer vis-à-vis d'elle un réel contrôle financier (art. 231 et s.).

260[1]. — Jusqu'au milieu du XIX[e] siècle, la Chine, comme tout Etat souverain, possédait le droit absolu d'imposer des droits de douane. Mais en 1842 et dans les années suivantes, après la conclusion de traités avec la Grande-Bretagne, le Japon et la France, une limitation de ce droit lui fut imposée et, depuis lors, la Chine a perdu la liberté de déterminer elle-même son tarif de douanes. En 1919, à la conférence de la Paix de Paris, et en 1921, à la conférence du Pacifique tenue à Washington, elle a énergiquement réclamé son droit d'autonomie administrative à cet égard.

260[2]. — Pendant tout le XIX[e] siècle, il a existé sur le territoire de l'Empire ottoman des bureaux de poste européens. Cette institution, que la Turquie a toujours considérée comme une atteinte à son autonomie administrative, a donné lieu à de nombreuses difficultés (1). — L'article 7 du traité de paix de Lausanne du 18 octobre 1912 entre l'Italie et la Turquie a décidé : « Le gouvernement italien s'engage à supprimer les bureaux de poste italiens fonctionnant dans l'Empire ottoman en même temps que les autres Etats ayant des bureaux de poste en Turquie supprimeront les leurs ». — En 1914, par un acte unilatéral, la Turquie proclama qu'à partir du mois d'octobre de cette année les bureaux de poste étrangers seront fermés. Mais le traité de Sèvres qui lui a été imposé le 10 août 1920 a disposé (art. 262) que « les puissances alliées qui, avant le 1[er] août 1914, avaient des bureaux de poste dans l'ancien Empire ottoman auront la faculté de rétablir des bureaux de poste en Turquie ».

Il a existé aussi des bureaux de poste étrangers au Maroc : en reconnaissant à la France le droit de pourvoir, d'accord avec le sultan, aux réformes administratives que le Gouvernement français jugera utiles, le traité de protectorat de la France sur le Maroc du 30 mars 1912, que les puissances étrangères ont reconnu, a permis à la France de pourvoir à la réorganisation du service postal (2).

Des bureaux de poste étrangers ont été établis également par les puissances, vers 1860, dans les principaux ports à traité de la Chine et ils ont successivement reçu dans ce pays une extension graduelle. La Chine, qui organisa sur son territoire un service postal d'après le modèle européen et s'évertua d'année en année à en améliorer le mécanisme (réformes de 1896 et de 1911 qui en firent un service gouvernemental séparé de celui des doua-

---

(1) V. à ce sujet, R. D. I. P., t. II, p. 365 et t. VIII, p. 777. — V. aussi J. I. P., t. XXVIII, p. 617. — R. D. I. P., t. XXI, p. 493.

(2) En ce qui concerne l'effet du protectorat de la France au Maroc sur les bureaux de poste étrangers, V. Basdevant (en français, dans Niemeyer et Strupp, *Jahrbuch des Völkerrechts*, 1913, p. 772).

nes) et qui finalement adhéra en 1914 à l'union postale universelle, a, en 1919, à la conférence interalliée de la Paix qui siégea à Paris après la grande guerre, demandé la suppression des bureaux de poste étrangers (1). Elle a renouvelé sa demande le 16 novembre 1921 à Washington, dans la conférence relative au désarmement et aux problèmes d'Extrême-Orient, « le maintien des services postaux étrangers sur le territoire chinois étant, à dit un de ses délégués, la violation de la souveraineté chinoise ». — A ces deux époques, la Chine a de même réclamé la remise de toutes les stations de radiotélégraphie qu'exploitent sur son territoire un gouvernement étranger ou des sujets étrangers par suite de traités ou de concessions et demandé qu'à l'avenir aucune installation étrangère télégraphique de quelque nature que ce soit ne pût être établie sur son sol.

260[3]. — Au cours du XIX[e] siècle, les Etats ont fréquemment affirmé l'union de leurs intérêts en créant des services administratifs *internationaux*, des « Unions », par quoi les intérêts généraux sortent de la réglementation exclusive de chaque Etat.

261. — 3° Droit de législation. — Chaque Etat a le pouvoir exclusif de législation civile et criminelle vis-à-vis de ses régnicoles, de ses sujets et, dans les limites de son territoire, même sur les étrangers. — Tout Etat jouit du pouvoir incontesté de régler par ses lois, décrets ou ordonnances les conditions spéciales du séjour des étrangers, de déterminer les formes sous lesquelles les actes intervenus sur son territoire ou à l'étranger produiront leurs effets, de régler la valeur de ses monnaies et même celle des monnaies étrangères sur son territoire, de défendre ou de permettre leur exportation, de prendre des mesures protectrices contre les épidémies et d'établir des quarantaines, etc., etc.

261[1]. — Le droit de l'Etat à cet égard ne saurait être cependant illimité. Ici, comme en bien d'autres matières, la souveraineté ne doit être respectée que si elle est respectable.

Un Etat ne peut pas, sous prétexte de souveraineté intérieure, se livrer, sur son territoire, vis-à-vis des personnes ou des biens de ressortissants d'autres pays, à des procédés hostiles, consistant notamment dans des restrictions ou dans des impositions. C'est ainsi, par exemple, que, pour beaucoup d'auteurs, le boycottage des marchandises étrangères doit, sauf le cas de justes motifs, être déclaré illicite : l'article 16 du pacte de la Société des Nations n'admet la légitimité du boycottage économique de la part des membres de la Société qu'à l'encontre de celui d'entre eux qui a recouru à la guerre contrairement à ses engagements. On a vu

---

(1) V. *Délégation chinoise, Conférence de la Paix. Questions à résoudre soumises par la Chine à la Conférence de la Paix*, avril 1919, p. 12.

(n° 256) que la résolution de Cannes du 6 janvier 1922 a imposé aux Etats le respect et la protection des biens et des droits des étrangers.

Dans le même ordre d'idées, il faut dire qu'un Etat ne peut pas édicter, pour les appliquer à l'intérieur de son territoire, des dispositions contraires au droit international. Cette solution a été maintes fois sanctionnée par la pratique. En 1822, les Etats-Unis se sont élevés contre la disposition d'un ukase de la Russie du 7 septembre 1821 parce qu'elle violait le droit des gens et ils ont fait de même en 1894 à l'occasion d'une décision de l'Espagne relative à un de leurs sujets, un sieur Mora. En 1886, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, en 1888 les Etats-Unis et en 1894 l'Allemagne et la Grande-Bretagne protestèrent encore respectivement contre des lois salvadorienne, équatorienne et brésilienne qu'ils estimaient en contradiction avec le droit international (1).

261². — On admet qu'un Etat ne peut pas se refuser à reconnaître sur son territoire les effets de la loi d'un autre pays ou à accepter la validité des actes passés à l'étranger. Ceux qui partent de l'idée de la seule souveraineté de l'Etat donnent comme base à ce principe la doctrine de la *courtoisie*. L'application de la loi étrangère doit au contraire constituer une *obligation* pour ceux qui tempèrent la notion de la souveraineté par celle d'interdépendance des Etats ou de solidarité internationale. M. Pillet estime qu'en cas de conflits de lois, il faut rechercher la solution qui convient le mieux à la nature du conflit (2). Le gouvernement des Etats-Unis a en diverses circonstances déclaré qu'une sentence judiciaire, une loi ou un décret de l'exécutif ne peuvent avoir de force extra-territoriale lorsqu'ils méconnaissent le droit international (3). — Plusieurs Etats, à l'époque moderne, ont consacré, dans leur législation interne, des dispositions étendues à l'application respective de leurs propres lois et des lois étrangères, c'est-à-dire au droit international privé. Ainsi a fait l'Allemagne, dans son code civil de 1900 (art. 7 à 31) (4). En Chine, une loi a été promulguée le 5 août 1918 sur l'application des lois étrangères (5). La section de droit civil de la Commission de codification de la République polonaise, dans sa session de Poznan, en décembre 1920, a élaboré

---

(1) V. Alvarez, *La codification du droit international*, 1912, pp. 65 et s., 74 et s. — Moore, *Digest*, t. I, pp. 4, 6, 462, 890; t. VI, pp. 267; 310, 1017. — Comp. Dupuis, *Les rapports des grandes puissances avec les autres Etats*, 1921, pp. 82 et s.

(2) Pillet, *Recherches sur les droits fondamentaux des Etats*, R. D. I. P., t. V et VI; *Principes de droit international privé*, 1904.

(3) Moore, *op. cit.*, t. I, p. 6.

(4) V. Albéric Rolin, R. D. I., t. XXX, p. 188.

(5) V. J. I. P., t. XLVII, p. 775.

un « projet de loi en matière de droit international privé et de droit interprovincial privé » (1). En France, une loi du 24 juillet 1921 (Journal officiel du 26) a été spécialement édictée pour prévenir et régler les conflits entre la loi française et la loi locale d'Alsace et Lorraine en matière de droit privé.

261. — A raison des liens de plus en plus étroits de la communauté internationale, le droit d'indépendance des Etats en matière législative est de nature à entraîner des inconvénients. Des lois divergentes peuvent exister dans les différents pays, qui donneront lieu à de nombreux conflits. Aussi a-t-on essayé d'établir une certaine uniformité entre les diverses législations. Des tentatives ont été faites en ce sens par les Pays-Bas en 1874, par l'Italie de 1881 à 1887, par la République Argentine et l'Uruguay en 1889 : un Congrès réuni à cette dernière date à Montevideo a abouti à une série de résolutions. Sur la proposition des Pays-Bas, des conférences auxquelles prirent part les délégués de nombreux Etats se sont assemblées à la Haye en 1893, 1894, 1900, 1904 et 1910 et ont adopté, pour être soumises à l'appréciation des gouvernements, un certain nombre de règles concernant le mariage, le divorce et la séparation de corps, la tutelle, la procédure civile, notamment les commissions rogatoires, la faillite, les successions, testaments et donations à cause de mort, la lettre de change. Le 14 novembre 1896, le 22 mai 1897, le 12 juin 1902, le 17 juillet 1905 et le 17 novembre 1905 (en remplacement des actes de 1896 et 1897), des traités ont été signés à la Haye pour établir des règles communes concernant plusieurs matières de droit international privé (V. n° 928) (2). Le

---

(1) Une traduction officielle française en a été éditée à Cracovie en 1921, par la Commission de codification de la République polonaise.

(2) V. à ce sujet: *Actes des différentes Conférences de la Haye*. — V. notamment Asser, *La codification du droit international privé*, R. D. I., t. XXV, p. 521; t. XXVI, p. 349; t. XXVIII, p. 573. — Baldwin, *The comparative results in the advancement of private international law of the Montevideo Congress of 1888-1889, and the Hague Conference of 1893, 1894, 1900 and 1904*, 1906. — Billecard, *Les commissions rogatoires en droit international privé*, 1902. — Buzzati, *Trattato di diritto internazionale privato secondo le convenzioni dell' Aja*, t. I, 1907 (trad. franç. par Rey, 1911). — Caillaud, *Des mesures de protection des mineurs et des interdits en droit international*, 1894. — Contuzzi, *Commentaire théor. et prat. des conventions de la Haye concernant la codification du droit international privé*, 1905. — Kuhn, *Should Great Britain and the United States be represented at the Hague Conferences on private international law?* A. J., 1913, p. 774. — Lafon, *La tutelle des mineurs en droit international et la convention de la Haye du 12 juin 1902*, 1912. — Laîné, *La Conférence de la Haye relative au droit international privé*, J. I. P., t. XXII, pp. 465 et 734 et t. XXXIII, pp. 218 et 301. — Legrand, *La Conférence de droit international privé de la Haye*, Recueil de l'Académie des sciences morales et politiques, février 1894. — Meili, *Der erste europaische Staatencongress über internationales Privatrecht*, Allgemeine œsterreichische Gerichtszeitung, 1894; *The fourth Hague Conference on privat international law*, 1906. — Meili et Mamelok, *Internationales Privat*

25 juillet 1910, également à la Haye, ont été signés un avant-projet de convention et un avant-projet de loi uniforme sur la lettre de change et le billet à ordre. Le procédé employé ici par la Conférence de la Haye de 1910 est sans précédent en droit international: l'article 1er de la convention a en effet décidé que les Etats contractants s'engagent à introduire dans leurs territoires la loi sur la lettre de change et le billet à ordre *dont le texte est annexé à la convention* : en vertu de la convention, la loi uniforme internationale devient ainsi la loi interne de chacun des Etats contractants : et il en résulte que toute une partie du domaine du droit est soustraite dans ses détails à la compétence du législateur national qui ne peut qu'accepter ou refuser en bloc l'œuvre de la conférence, transformée en une sorte de Parlement international (1).

262. — Un Etat peut-il *contraindre* un autre Etat à modifier sa législation, quand celle-ci, dans son contenu actuel, peut être pour cet Etat ou pour ses sujets une cause de dommages ? — De nombreux auteurs, arguant de l'idée de souveraineté, se refusent à l'admettre. Ils en décident ainsi même lorsqu'il s'agit d'outrages adressés aux représentants des Etats étrangers, ou d'une insuffisante répression des crimes ou délits commis sur le territoire au préjudice d'étrangers. Pour eux, le droit de l'Etat étranger, outragé en la personne de son représentant, ou lésé dans celle de ses sujets, se réduit à formuler des réclamations et à exiger une réparation. Si cette réparation lui est refusée, il pourra avoir recours à des moyens de coercition ; mais il ne saurait avoir le droit d'obliger l'autre Etat à modifier sa législation. A chaque Etat appartient, à ses risques et périls, le pouvoir exclusif d'ap-

---

und Zivilprozessrech auf Grund der Haager Konventionen, 1911. — Mincu, *Les conflits de lois relatifs au mariage d'après la convention de la Haye de 1902*, 1909. — Missir, Revue de droit intern. privé, 1906, pp. 645 et 874. — Monier, *Des commissions rogatoires en droit international*, 1909. — Olivi, *Les dernières conventions de la Haye concernant le mariage et la tutelle*, R. D. I., t. VI, 2e série, p. 41. — Pialoux, *Les conventions de la Haye des 14 novembre 1896 et 7 juillet 1905 relatives à la procédure civile en droit international privé*, 1906. — Renault, *Le droit international privé et la Conférence de la Haye*, Annales de l'École libre des sciences politiques, 1894, p. 310; *Les conventions de la Haye (1896 et 1902) sur le droit international privé*, 1903. — V. encore sur les Conférences de la Haye différents articles publiés dans le *Journal du droit intern. privé*, et dans la *Revue de dr. intern. privé*. — Un bulletin officiel publie depuis 1906 l'œuvre des Conférences de la Haye.

(1) Comp. Bouteron, *De l'unification du droit relatif à la lettre de change et au billet à ordre*, 1912. — Potu, *L'unification du droit relatif à la lettre de change et au billet à ordre au point de vue historique, économique, juridique et en droit constitutionnel*, 1914. — Ray, *Projet d'entente entre les Etats pour l'unification des lois en matière de change*, 1907.

précier le mérite de ses propres lois et leur efficacité (1). — L'époque moderne nous offre plusieurs exemples de mesures de coercition employées par les Etats, pour obtenir réparation de faits dommageables pour leurs nationaux, alors qu'une législation imparfaite n'en procure pas une suffisante répression. Les violences exercées et les attentats commis contre les étrangers en Chine, non réprimés par le gouvernement de Pékin, ont, tout au moins, servi de prétexte aux expéditions militaires de la France et de l'Angleterre, qui amenèrent la conclusion des traités de Tien-Tsin des 27 juin 1858 et 25 octobre 1860. De même, les massacres dont les étrangers ont été l'objet en Chine en juin 1900 de la part des Boxers, que le gouvernement chinois était (volontairement ou non) impuissant à châtier, ont amené le Japon, les Etats-Unis d'Amérique et les principales puissances européennes à envoyer de concert des troupes dans ce pays : sur leur demande (note du 22 décembre 1900) et en vertu du protocole du 7 septembre 1901 signé par elles avec la Chine, les puissances suivantes : Allemagne, Autriche-Hongrie, Belgique, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Hollande, Italie, Japon et Russie, ont obtenu le droit d'entretenir une garde permanente pour la défense de leurs légations et d'occuper certains points pour maintenir les communications libres entre la capitale et la mer (2). Par la paix de Versailles du 28 juin 1919, l'Allemagne a renoncé à tous privilèges et avantages résultant du protocole de 1901 (art. 128) (V. *suprà*, n° 143[16]).

Contrairement à l'opinion qui précède, des jurisconsultes font remarquer toutefois que, pour chaque Etat, il y a au-dessus de ses lois intérieures des devoirs que le droit international impose : si les premières sont incomplètes ou ne permettent pas de remplir ces devoirs, l'Etat *doit* les compléter ou les modifier (3). — C'est ainsi par exemple que l'Angleterre agit en 1707 pour donner satisfaction à la Russie dont l'ambassadeur avait été offensé. C'est ce qu'a fait encore le même Etat, à la suite des discussions relatives à l'affaire de l'*Alabama,* pour être dorénavant mieux à même de remplir ses devoirs de neutralité que pendant la guerre de Sécession américaine. En 1891, après les massacres de la Nouvelle-Orléans, les Etats-Unis reconnurent également leur devoir, en évoquant devant les tribunaux fédéraux le jugement des coupables.

Ceux qui font une place prépondérante dans le droit interna-

---

(1) V. à ce sujet l'affaire du journal *Il Risveglio*, édité en Suisse, qui avait publié un article outrageant pour la mémoire du roi Humbert d'Italie, R. D. I. P., t. IX, p. 719.

(2) Lorsque la Chine, en mars 1917, rompit ses relations diplomatiques avec les puissances centrales, elle interna les détachements allemands et autrichiens.

(3) V. Catellani, *Il Veneto* du 19 avril 1902. — Comp. R. D. I. P., t. IX, p. 728.

tional à la notion de l'interdépendance entre les Etats doivent être, par leur doctrine, conduits à décider qu'un Etat ne saurait édicter une législation, même à l'égard de ses nationaux, qui contredit les progrès de la Société moderne (1).

Il faut rappeler ici que la déclaration de Cannes du 6 janvier 1922 (n° 256) a disposé que les puissances ne peuvent accorder leur reconnaissance officielle à un gouvernement étranger (dans l'espèce au gouvernement russe des Soviets) que s'il accepte certaines stipulations expressément indiquées, spécialement « s'il s'engage à établir un système légal et juridique sanctionnant et assurant l'exécution impartiale de tous les contrats commerciaux ou autres ».

263. — 4° Droit de juridiction. — Ce droit vient apporter à la souveraineté intérieure de l'Etat l'indispensable complément sans lequel cette souveraineté ne pourrait être efficacement exercée. — Le droit de juridiction consiste dans le pouvoir qu'a l'Etat de soumettre à l'action de ses tribunaux certaines personnes ou certaines choses et de leur faire appliquer ses lois. — Et du droit de juridiction, il faut rapprocher le *jus imperii*, la faculté de commander et d'employer la force coercitive pour contraindre à l'obéissance, pour assurer la mise à exécution de la loi.

En principe, le droit de juridiction s'exerce : 1° sur toutes les personnes qui se trouvent sur le territoire de l'Etat ; 2° sur toutes les choses mobilières ou immobilières, qui se trouvent comprises sur ou dans ce territoire. — Mais *jurisdictio* comme *imperium* expirent à la frontière, aux limites du territoire. — Un Etat ne peut pas, à moins d'un traité contenant formelle concession, poursuivre en pays étranger les prévenus d'un crime, les y faire saisir, arrêter : il ne peut y exercer aucun acte de juridiction ou d'instruction criminelle (2).

264. — Les personnes qui peuvent être soumises au droit de juridiction de l'Etat sont les nationaux et les étrangers.

Que le *national*, résidant sur le territoire de l'Etat dont il est le sujet, soit également soumis à l'*imperium* et à la *jurisdictio*, cela est d'évidence. Mais *quid*, s'il réside à l'étranger ? Les lois ne perdent-elles pas à la frontière leur force impérative ? (*Renvoi au Livre III.*)

Jouissant de la protection des lois de l'Etat, sur le territoire duquel ils habitent ou ils transitent, les étrangers sont, par une naturelle réciprocité, soumis aux lois qui ont pour objet le fonctionnement normal de la société qui leur donne l'hospitalité. —

---

(1) V. Alvarez, *Rapport à l'Union juridique internationale sur les droits et devoirs fondamentaux des Etats*, Séances et travaux de l'Union juridique, 2e session, 1920, p. 102.

(2) Comp. Bernard, *Des conflits de souveraineté en matière pénale*, 1901. — Travers, *Le droit pénal international*, 1920-1921.

Comme conséquence, le droit international et les lois particulières de presque tous les Etats admettent le double principe suivant : 1° L'Etat a juridiction sur tous les étrangers trouvés sur son territoire. — 2° Il n'a aucun droit de juridiction sur les étrangers résidant hors de ce territoire. — L'un et l'autre principes souffrent des exceptions. — (*Renvoi au Livre III.*)

265. — Les biens immobiliers dont l'ensemble compose le *territoire*, les choses mobilières qui y sont situées, sont nécessairement soumis au droit de juridiction de l'Etat. — Principe évident. — Un des éléments essentiels à l'existence même de l'Etat ne peut être subordonné à la volonté soumis à l'action d'une souveraineté étrangère.

266. — Mais ce principe comporte des dérogations. — Bien des auteurs anciens et bien des publicistes modernes pensent que, dans certains cas spéciaux, des portions du territoire, ou des choses réellement situées sur ce territoire, doivent être considérées comme hors du territoire, par l'effet d'une fiction juridique appelée l'*exterritorialité* (1).

1° Faut-il appliquer cette fiction aux hôtels des agents diplomatiques (n° 693) ? aux navires de guerre pénétrant dans les eaux territoriales ou littorales d'un Etat étranger (n° 617) ? aux navires de commerce se trouvant dans les mêmes eaux (n° 624) ?

2° Faut-il l'appliquer aussi au territoire occupé par une armée étrangère ? — L'occupation d'une partie du territoire d'un Etat par une armée étrangère peut s'effectuer dans deux conditions différentes et opposées : elle est subie par le souverain du territoire occupé contre son gré, ou bien elle est par lui autorisée.

a) L'occupation est-elle subie, en temps de guerre, par l'un des belligérants que la fortune n'a pas favorisé, il ne saurait être question ni de *fiction*, ni d'*exterritorialité*. Il y a simplement perte de la possession, perte temporaire, qui pourra peut-être se transformer en perte définitive.

b) Un Etat a-t-il, en temps de paix, été autorisé à faire passer ses troupes sur le territoire d'un autre Etat, ou occupe-t-il, du consentement du souverain local, le territoire qui lui est soumis, plusieurs auteurs décident et la coutume admet que les troupes étrangères échappent partiellement à la juridiction du souverain local. — Aucune controverse ne peut s'élever quant aux délits de service, aux fautes contre la discipline, aux délits militaires. L'Etat occupé, ou dont le territoire est traversé, n'a aucun intérêt à leur répression. — Quant aux crimes ou délits de droit commun, accomplis au sein de l'armée étrangère, il faut encore en laisser la répression aux chefs militaires. — Mais, pour les délits commis par

---

(1) De Heyking, *L'exterritorialité*, 1889. — Pietri, *Etude sur la fiction d'exterritorialité*, 1895.

des soldats étrangers contre des habitants, ou entre eux, et ayant troublé la tranquillité publique, les magistrats locaux sont compétents pour en juger et punir les auteurs (1). — Il va de soi que, sur le territoire occupé par ces troupes, le souverain local conserve l'exercice du droit de juridiction sur toutes les personnes ne faisant pas partie des troupes étrangères.

Ces règles furent appliquées quand l'armée française pénétra en Piémont en 1859, dans le but de faire de concert avec l'armée de Victor-Emmanuel la guerre aux Autrichiens. Telle fut aussi la situation à Rome pendant l'occupation française, de 1849 à 1866, et de 1867 à 1870 (2).

Ce sont des règles analogues qui furent suivies pendant la guerre mondiale de 1914-1919, quand le jeu des alliances conduisit les armées anglaise, belge, serbe, portugaise, italienne, américaine à s'organiser et à combattre sur le territoire français aux côtés de l'armée française. — Des bureaux militaires de contrôle, de recrutement, de ravitaillement, etc., anglais, belges, américains, portugais, etc., furent créés à Paris et en province : ces organismes jouirent de certaines franchises dans la limite des fins qu'ils poursuivaient, mais les locaux où ils furent installés ne possédèrent aucun caractère extraterritorial. Les franchises postales accordées par la France aux membres de ses armées furent accordées à ceux des armées étrangères en campagne sur le territoire français (décret du 21 septembre 1914, pour les militaires belges, etc.). — Les armées étrangères coopérant en France ont eu leur police particulière, chargée de veiller à la bonne tenue de leurs soldats dans les villes, à la régularité de leurs permissions, etc. — Les armées alliées, qui ont occupé *de facto* des portions de territoire français, y ont joui des droits qu'entraîne une occupation « consentie ». Des conseils de guerre étrangers furent installés et fonctionnèrent sur le sol français, pour connaître des infractions commises par les troupes occupantes ; le souverain local a conservé sa compétence à l'égard des personnes ne faisant pas partie des armées étrangères et commettant des actes préjudiciables à ces armées. Des accords à ce sujet furent passés entre la France et les Etats dont les armées se sont trouvées en France (V. notamment accords franco-britannique, 15 décembre 1915 ; franco-belge, 29 janvier 1916 ; franco-serbe, 14 décembre 1916 ; franco-italien, 4 juillet et

---

(1) Bonfils, *De la compétence des trib. franç. à l'égard des étrangers*, n°s 335, 336 et 337. — Féraud-Giraud, *Etats et souverains, personnel diplomatique et consulaire, corps de troupes, navires et équipages, personnes civiles, devant les tribunaux étrangers*, 1895. — Ruzé, *La juridiction des armées d'occupation en ce qui concerne leur propre protection*, R. D. I. P., t. XVI, p. 134.

(2) V. Raymond Robin, *Des occupations militaires en dehors des occupations de guerre*, 1913, pp. 623 et s.

13 août 1917 ; franco-portugais, 15 octobre 1917) (1). Mais les por tions du territoire français où des concessions ont été ainsi oc troyées à des autorités étrangères sont demeurées françaises (2).

Un décret khédivial du 25 février 1895 a institué un tribuna spécial pour connaître, dans certains cas, des crimes et délit commis par les indigènes contre les troupes de l'armée d'occupa tion anglaise en Egypte (R. D. I. P., t. III, Documents, p. 2). — En 1908, un différend s'est élevé entre l'Allemagne et la France, alor que celle-ci occupait une partie du territoire marocain, à propo de déserteurs allemands de la Légion étrangère qu'elle fit arrête à Casablanca ; ce différend a été tranché par arbitrage le 22 ma 1909 (V. n° 1172).

267. — 5° Droit de domaine. — L'autonomie de l'Etat implique nécessairement au profit de celui-ci un droit exclusif sur une por tion du globe terrestre. Cette portion forme son territoire, et la possession exclusive et complète d'un territoire est un des élé ments essentiels et constitutifs de la notion même d'Etat, une con dition de son indépendance. — Le droit de propriété sur une cer taine partie du globe est donc pour tous les Etats un droit pri mordial. Chaque Etat est, dans ses relations avec les autres Etats, propriétaire d'un territoire.

Ce droit de propriété est une sorte de *domaine éminent*, non au sens qu'attachaient à cette expression les feudistes, mais en ce sens que, vis-à-vis des Etats étrangers, l'Etat exerce sur tout le territoire des droits de législation, de juridiction et de police dans le but de pourvoir à la prospérité de la nation. — A l'intérieur de l'Etat, les biens se répartissent en plusieurs domaines : le domaine privé des individus physiques ou de certaines personnes morales, le domaine privé et le domaine public des communes, des dépar tements ou provinces, de l'Etat lui-même. Les lois particulières de chaque nation fixent les conditions d'existence, d'acquisition et d'aliénation de ces divers domaines. — Au-dessus de tous, se superpose, au point de vue du droit international, le domaine émi nent de l'Etat, qui englobe dans sa sphère d'action tous les biens composant ces domaines distincts. Que comprend et qu'embrasse exactement ce domaine international ? Comment s'acquiert-il et s'aliène-t-il ? Nous examinerons ces points dans la *2e partie*.

267[1]. — Le territoire d'une nation est sa propriété exclusive. Seu le, cette nation a le droit d'en user ; elle a le droit de repousser

---

(1) V. Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. I, p. 99 ; t. II, pp. 104, 106, etc. — V. à ce sujet : Travers, *Le droit pénal international*, t. I : accords entre les pays de l'Entente pour permettre aux diverses armées opérant en France d'appliquer leurs propres lois pénales.

(2) V. Clunet, *La présence des Alliés en France et l'exterritorialité*, J. I. P., t. XLV, p. 514. — J. I. P., t. XLVI, p. 547.

toute tentative, faite par une autre nation pour partager cet usage. — Nul autre Etat ne peut, à l'intérieur de ce territoire, accomplir des actes de souveraineté, de juridiction, de police ou d'administration (1).

267². — Il se peut cependant, par suite de l'interdépendance de plus en plus grande des Etats, qu'un Etat ne puisse pas exercer son droit de souveraineté sur son territoire à son profit exclusif. La situation géographique d'un Etat peut éveiller l'intérêt des autres Etats de telle manière que les intérêts généraux de l'humanité doivent obliger cet Etat à leur reconnaître certains avantages, comme, par exemple, la liberté de transit par son territoire (2). Les Etats-Unis d'Amérique ont à diverses reprises fait application de cette idée en ce qui concerne les voies de communication entre l'Atlantique et le Pacifique à travers l'Amérique centrale, notamment par le canal de Panama (3).

267³. — Au mois d'octobre 1914, à la suite de l'invasion de la Belgique par l'Allemagne qui n'épargna qu'une partie infime de son territoire, le gouvernement belge, pour sauver son indépendance, dut abandonner son propre pays et demander l'hospitalité à la France. Le gouvernement français accueillit favorablement cette demande : « C'est de tout cœur, lui répondit-il le 13 octobre, qu'il recevra au Havre le gouvernement du Roi, à qui il assurera, avec la plénitude de ses droits souverains, le complet exercice de l'autorité et des devoirs gouvernementaux (4). L'administration et spécialement les divers ministères belges furent dès lors installés dans le voisinage immédiat du port du Havre, à Sainte-Adresse, où ils demeurèrent jusqu'à la fin des hostilités, dans les derniers jours de 1918. Quelles ont été au point de vue juridique les conséquences de cette situation ? Le fait que l'Allemagne détenait la capitale et une partie du territoire de la Belgique n'empêchait pas qu'en droit celle-ci fût restée un Etat indépendant et souverain : l'occupation est en effet une simple voie de fait qui ne porte pas atteinte à la souveraineté légale de celui qui la subit (n° 1157). Le gouvernement belge devait donc avoir sur le territoire français, où il avait cherché asile, la condition la plus proche de celle qu'il possédait sur son propre territoire ; il lui fallait pouvoir y exercer en toute indépendance et sécurité ses pouvoirs de gouvernement. C'est ce que la France a parfaitement compris. Les agents du gouvernement belge en France bénéficièrent des immunités diplomatiques reconnues aux ambassadeurs et ministres étrangers

---

(1) V. Hall, *Foreign Powers and Jurisdiction of the British Crown*, 1894.
(2) V. Alvarez, *op.* et *loc. cit.*, p. 102.
(3) V. Moore, *Digest of international law*, t. III, pp. 4, 13, 47 et 56.
(4) Communiqué du gouvernement français du 13 octobre 1914, Temps du 14, p. 4.

(n°s 684 et s.) : inviolabilité, exemption de juridiction, affranch sement d'impôts. etc. Certains droits régaliens furent, d'autre pa reconnus au roi des Belges et à ses ministres : notamment ce d'établir son administration indépendante des postes, télégraph téléphones, télégraphie sans fil. Dans les immeubles mis à leur d position, ils devaient se considérer comme chez eux : ces imm bles furent par suite grevés à leur profit d'une sorte d'exterri rialité, mais la fiction d'exterritorialité qui leur fut reconnue pas été jusqu'à faire échec à la souveraineté territoriale : la p celle du sol français où le gouvernement belge expédia ses affai n'est pas devenue une parcelle temporaire du territoire bel Sainte-Adresse est demeurée partie intégrante du pays français la ville, ainsi que ses habitants, quels qu'ils soient, ont continué relever de l'administration française. La situation faite en Fra au gouvernement belge a été — quelque peu élargie, car ici s'agissait des représentants d'un véritable Etat, — celle que la italienne des garanties du 13 mai 1871 a accordée à Rome au S verain Pontife (n°s 377 et s.) (1).

267'. — Au point de vue du droit de domaine, il faut rappe les incidents qui se sont produits en 1887 sur la frontière fran allemande, à Pagny (affaire Schnœbelé) et à Schirmeck ou Vexa court (affaire Brignon) : on a affirmé que, dans ces deux circo tances, le territoire français avait été violé par des agents al mands (2).

Notons encore qu'en 1905 le commandant de la canonnière al mande *Panther* ancrée dans un port du Brésil envoya à terre p sieurs de ses officiers et de ses hommes pour y rechercher d marins déserteurs ; cette violation du territoire brésilien don lieu à des réclamations de la part du Brésil (3).

267°. — L'article 10 du pacte de la Société des Nations du 28 av 1919 a disposé que les Etats membres de la Société se garantisse réciproquement leur intégrité territoriale. — On doit signal dans le même ordre d'idées l'accord qui a été signé à Wa hington le 13 décembre 1921 entre les Etats-Unis d'Amérique, France, la Grande-Bretagne et le Japon « en vue de mainten leurs possessions insulaires ainsi que leurs dominions insulair dans la zone de l'Océan Pacifique » : « Les Hautes parties co tractantes, déclare cet accord, conviennent, en ce qui les co

---

(1) V. Clunet, *L'installation du Gouvernement belge en France*, Temps 15 octobre 1914, p. 1. — Clunet, *La présence des Alliés en France et l'ext ritorialité*, J. I. P., t. XLV, p. 514.

(2) V. Clunet, *Question de droit relatives à l'incident franco-allemand Pagny.* — De Holtzendorff, *Les incidents de Pagny et de Schirmeck à frontière franco-allemande*, R. D. I., t. XX, p. 217.

(3) V. R. D. I. P., t. XIII, p. 208. — Goulé, Revue de droit internation privé, 1906, p .582.

erne, de respecter leurs droits touchant leurs possessions insu-
ires ainsi que leurs dominions insulaires dans la zone de l'Océan
acifique » et d'en faire assurer le respect par certains moyens
u'elles précisent. Ce qui différencie cet accord de la disposi-
on du pacte de 1919, c'est qu'il a, à un double point de vue, un
aractère moins général : il n'intéresse plus l'ensemble des Etats
nembres de la Société des Nations mais uniquement quelques
Etats et, pour ces Etats, il reconnaît leur droit à l'existence en
ssurant non pas l'intégrité de toutes leurs possessions conti-
entales et insulaires mais simplement celle de leurs possessions
nsulaires dans une région particulière du monde. C'est un
xemple de la reconnaissance du droit à la vie des Etats faite par
e procédé d' « ententes régionales » (n°s 44[12] et 44[13]). On peut
ncore, à cet égard, rappeler l'entente du 10 juin 1907 entre la
rance et le Japon pour garantir leurs possessions respectives en
sie, les accords anglo-espagnol et franco-espagnol d'août 1907
elativement au maintien du *statu quo* dans l'Atlantique et la Mé-
iterranée, l'accord du 2 novembre 1907 entre l'Allemagne, la
France, la Grande-Bretagne et la Russie pour garantir l'intégrité
le la Norvège (n°s 143[22] et 143[23]). Deux déclarations furent de
même signées le 23 avril 1908, l'une à Saint-Pétersbourg, l'autre
à Berlin, au sujet de la Baltique et de la mer du Nord : par la
éclaration relative à la Baltique les gouvernements signataires se
roclamaient « fermement résolus à maintenir intacts les droits
le l'empereur d'Allemagne, roi de Prusse, du roi de Danemark, de
'empereur de Russie et du roi de Suède en ce qui concerne leurs
possessions continentales ou insulaires dans lesdites régions »
(R. D. I. P., t. XV, Documents, pp. 13 et 18).

267[e]. — En vertu de son droit de domaine, un Etat peut-il fermer complétement son territoire aux étrangers, se retrancher de la communauté des Etats et du commerce international ? Un Etat a-t-il le droit de garder pour lui seul les richesses considérables qu'il ne peut, ne veut ou ne sait exploiter ? Le principe de la souveraineté territoriale conduit logiquement à reconnaître de pareils droits aux Etats. Mais l'isolement des Etats derrière des frontières rigoureusement closes va en définitive à l'encontre de l'intérêt général, car des échanges de produits, de personnes et d'idées sont à l'avantage commun. La plupart des Etats ont compris que l'intérêt général devait passer avant l'intérêt individuel : ils ont spontanément levé, et d'une manière plus ou moins large, les barrières que le principe de souveraineté permettait de laisser fermées. Quelques-uns, cependant, ont résisté : leur résistance a presque toujours fini par disparaître ; mais, pour la briser, il a parfois fallu recourir à la force. C'est ainsi qu'en fait les grandes puissances ont obligé les Etats asiatiques, et notamment la Chine, à

s'ouvrir graduellement au commerce européen. Dans la réalité des choses, la règle qu'ici il convient de poser, ce n'est pas celle de la fermeture à raison du droit de souveraineté, mais celle de l'ouverture comme conséquence de l'interdépendance et de la solidarité internationales ; seulement cette règle de l'ouverture des frontières doit être tempérée par les exigences du droit de conservation de l'Etat : à la faculté d'accès pour les personnes et pour les choses, qu'il ne peut supprimer d'une manière générale, chaque Etat est en droit d'établir des conditions et des restrictions dans la mesure que commande sa propre existence (1).

B. — Souveraineté extérieure ou indépendance (2)

268. — Le terme *indépendance* désigne la sphère d'action propre et exclusive, dans laquelle un Etat exprime et affirme sa liberté au regard des autres membres de la communauté internationale. — L'indépendance, c'est la liberté dans les relations entre Etats : c'est l'exclusion de l'ingérence d'autrui.

Un Etat est indépendant lorsqu'il ne reconnaît aucune autorité supérieure pouvant lui imposer une direction quelconque dans les questions de relations extérieures où sont en jeu ses intérêts.

Le droit des Etats à l'indépendance ne saurait être nié en tant que principe. Aussi est-il affirmé par les auteurs. Il faut cependant le bien comprendre.

Appliqué d'une manière absolue, dans toutes ses conséquences, le droit à l'indépendance devrait permettre à chaque Etat de faire tout ce que bon lui semble sans qu'un Etat étranger puisse jamais s'immiscer dans sa conduite. Mais il est peu d'auteurs qui le poussent ainsi à l'extrême. Les jurisconsultes, dans leurs ouvrages, l'amoindrissent par des dérogations, par des exceptions plus ou moins nombreuses. Et il en est de même de la pratique des Etats.

Un tempérament est d'abord inévitable. Dans la conduite de ses relations extérieures, chaque Etat se heurte nécessairement au droit égal ou contraire des autres Etats : les liens nés du commerce international seront donc une limite à sa liberté. Toute communauté implique des concessions faites par chacun de ses membres.

---

(1) V. de Lapradelle, *La question chinoise*, R. D. I. P., t. VIII, pp. 330 et s. — Comp. Dupuis, *Les rapports des grandes puissances avec les autres Etats*, pp. 82 et s.

(2) V. Dupuis, *L'organisation internationale et la notion de souveraineté*, Comptes-rendus de l'Académie des sciences morales et politiques, 1919; *Les rapports des grandes puissances avec les autres Etats*, 1921, pp. 75 et s. — Kebedgy, *Les droits fondamentaux de l'indépendance et de l'égalité juridique de tous les Etats et leurs adversaires*, Zeitschriff für schweizerisches Recht, 1900. — Marshall Brown, *The theory of the independence and equality of States*, A. J., 1915, p. 305. — Lansing, *Notes on sovereignty in a State*, A. J., 1907, p. 297.

Et plus la communauté se resserre ou se fortifie, plus les concessions réciproques croissent en nombre et en intensité. L'indépendance des Etats est ainsi, sur des points spéciaux, de plus en plus nombreux, restreinte par des traités qui créent entre les Etats des obligations.

Les exigences de la politique apporteront aussi fréquemment les limitations à la notion d'indépendance.

Quelques-uns de ceux qui estiment que dans le droit international il faut considérer moins la vie propre des Etats que l'intérêt général de la société ont été amenés à faire une brèche encore plus large à la notion d'indépendance. C'est ainsi que M. Pillet a soutenu que les conceptions du commerce international, de l'interdépendance, de la solidarité et de la coopération entre les nations ont en réalité pour effet de supprimer la règle même de l'indépendance des Etats (1). — Il y a là une exagération. Entendues comme elles doivent l'être, ces conceptions laissent intacte la personnalité des Etats ; elles tiennent seulement compte en ce qui la concerne de la réalité des faits. L'indépendance de l'Etat, restreinte par elles dans certaines de ses applications, n'est pas atteinte *in se*. L'Etat continue toujours à ne dépendre de personne; mais c'est une erreur de croire que, parce qu'il est indépendant, un Etat puisse faire absolument tout ce qu'il voudra : membre de la famille des nations, il doit, dans ses actes, avoir égard aux nécessités que lui impose la vie en société. Ainsi que le note très justement M. Alvarez (2), il se produit dans les rapports internationaux ce qui est arrivé dans le droit public interne : dans ce droit « la liberté absolue de l'individu n'existe plus, ayant reçu et recevant constamment de nouvelles limitations dans l'intérêt de la collectivité ; néanmoins personne ne songe à dire pour cela que l'individu a perdu son individualité et sa liberté ; celles-ci sont mieux comprises, et par les avantages de la vie collective l'individu jouit en définitive aujourd'hui d'une liberté plus grande que jadis ». Certains vont même jusqu'à dire que, loin de disparaître par le fait des traités qui la restreignent, l'indépendance étatique s'affirme au contraire tout spécialement par leur conclusion : la manifestation de volonté contenue dans un traité est l'application la plus formelle du droit à l'indépendance ; la souveraineté prouve ainsi son existence par l'acte même de son abdication.

269. — En lui-même, le droit à l'indépendance est un droit inaliénable : sa disparition complète entraînerait l'extinction de l'Etat, la suppression de sa personnalité, et sa disparition partielle ou son amoindrissement ferait de l'Etat précédemment souverain

---

(1) Pillet, *op. cit.*, R. D. I. P., t. V, p. 86.

(2) Alvarez, *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*, 1915, p. 113.

un vassal ou un protégé. — « L'Allemagne, déclare l'article 80 du traité de paix de Versailles du 28 juin 1919, reconnaît et respectera strictement l'indépendance de l'Autriche dans les frontières qui seront fixées par le traité passé entre cet Etat et les principales puissances alliées et associées ; elle reconnaît que *cette indépendance sera inaliénable,* si ce n'est du consentement du Conseil de la Société des Nations ». — Mais si le droit à l'indépendance est inaliénable, son *exercice* peut se produire sous des formes variées qui, pour un œil attentif, ont l'apparence de restrictions.

269[1]. — Une atteinte importante résultant de la notion de solidarité internationale a été en ces dernières années, portée à l'exercice du droit d'indépendance des Etats. En instituant en 1919 une « Société des Nations », la conférence de la paix de Paris et les traités qui l'ont suivie n'ont pas, à vrai dire, constitué un super-Etat enlevant leur souveraineté aux Etats qui en font partie, mais par la création d'une organisation internationale dotée de certains pouvoirs, ils ont sur bien des points et dans une assez large mesure limité cette souveraineté. L'entrée d'un Etat dans la Société des Nations restreint notamment la souveraineté de cet Etat soit au point de vue de la limitation des armements, soit au point de vue du droit de faire la guerre. Ce n'est là toutefois pour l'Etat qu'une restriction *consentie,* car c'est seulement sur sa demande qu'un Etat peut devenir membre de la Société des Nations. Cette restriction au droit de souveraineté présente encore ici un caractère particulier : ce n'est pas à la volonté exclusive d'un Etat déterminé, mais à celle de tous les Etats membres de la Société des Nations, que l'Etat qui consent à faire partie de la Société se soumet par rapport à ses propres affaires, et les membres de la Société des Nations se soumettent tous de la même façon à la volonté de cette dernière ; il n'y a entre eux rien d'inégal dans la *capitis diminutio* collective que de la sorte ils subissent (1).

270. — Au droit d'indépendance des Etats se rattache la question de savoir si un Etat peut être soumis dans une mesure quelconque à la juridiction des tribunaux d'un autre Etat. Les tribunaux d'un Etat sont-ils compétents pour statuer sur des litiges dans lesquels figure comme partie plaidante un Etat étranger ?

L'incompétence des tribunaux d'un Etat à l'égard d'un autre Etat est unanimement reconnue pour le cas où l'Etat étranger est appelé en justice à raison d'actes accomplis par lui, dans l'exercice même de son droit de souveraineté, pour assurer l'administration générale du pays et le fonctionnement des services publics. Vouloir apprécier et juger les conséquences de ces actes, ce serait s'ingérer dans la politique intérieure de l'Etat étranger

---

(1) V. Kleintjes, *Volkenbond en Staat,* 1921.

et nier ses droits d'autonomie et d'indépendance. A raison des actes de gouvernement et d'administration publique, un Etat doit être et est entièrement soustrait à la juridiction d'un autre Etat. La jurisprudence française s'est toujours prononcée en ce sens et elle est suivie par tous les auteurs.

Mais une divergence d'opinions se produit lorsqu'il s'agit d'actes passés par l'Etat, non plus pour remplir l'une de ses fonctions souveraines et sa mission gouvernementale, mais accomplis par lui comme un simple particulier et à titre privé. L'Etat s'est, par exemple, livré à des opérations commerciales : il s'est, comme cela existe en plusieurs pays, fait entrepreneur de transports par chemins de fer. Ne peut-il être assigné en pays étranger par un expéditeur ou par un destinataire ? — Quelques auteurs adoptent l'affirmative, Pradier-Fodéré notamment (t. III, n° 1589) : « Quand l'Etat, dit-il, agit dans un procès comme propriétaire, créancier ou débiteur, au même titre que les citoyens, la souveraineté n'étant plus en cause dans ces cas-là, l'Etat n'y figurant plus comme pouvoir, mais seulement comme exerçant les droits d'un particulier, les tribunaux étrangers doivent se déclarer compétents, parce qu'ils n'ont plus à leur barre une souveraineté indépendante, mais une personne civile qui plaide sur des droits et des intérêts privés. » — D'autres auteurs repoussent la compétence des tribunaux étrangers. M. Chrétien appuie ce refus des motifs suivants : « Il est toujours fort difficile de distinguer le cas où l'Etat aura agi en exécution de son droit de haute administration de ceux où il n'agira qu'à titre de personne privée... ; l'Etat n'agit jamais en définitive que pour sauvegarder les intérêts généraux de la société... Il comprend bien ou mal sa mission ; cela importe peu. Si l'on va au fond des choses, il ne peut jamais se présenter *exclusivement comme personne privée*. Il est faux de dire qu'il doive être assimilé par exemple à un commerçant ordinaire. En pratique, la soumission de l'Etat étranger à une juridiction locale serait une satisfaction purement platonique, car il demeurera toujours impossible de mettre à exécution forcée la décision rendue » (1). — Mais si ces raisons sont convaincantes, si l'Etat n'agit jamais comme *personne privée*, s'il agit toujours comme personne publique ne visant qu'à remplir une haute mission gouvernementale, comment admettre que l'Etat puisse *renoncer* à cette situation et se soumettre volontairement à la juridiction étrangère, soit expressément, soit tacitement ? Et cependant la doctrine et la jurisprudence françaises admettent que l'Etat peut renoncer à se prévaloir de l'incompétence des juges étrangers, soit expressément, soit tacitement. — 1° *Expressément*, quand l'Etat lui-même se portera demandeur, assignera un particulier devant la justice étran-

(1) Chrétien, *Principes de droit international public*, p. 247.

gère ; — quand une convention internationale antérieure aura admis la compétence réciproque des tribunaux des deux Etats, dans certaines contestations déterminées où l'un d'eux peut se trouver engagé sur le territoire de l'autre ; — quand, dans un contrat conclu avec un étranger, l'Etat aura formellement accepté la compétence des tribunaux du pays de cet étranger. — 2° *Tacitement,* quand, actionné devant le tribunal étranger, l'Etat n'aura pas élevé le déclinatoire d'incompétence ; — quand l'Etat possédera des biens immobiliers sur le territoire d'un autre Etat. L'Etat est réputé accepter d'avance la juridiction locale pour toutes les actions réelles relatives aux immeubles dont il devient propriétaire : car c'est un principe fondamental, en droit international public comme en droit privé, qu'une portion quelconque du territoire ne peut, sous aucun prétexte, échapper à la juridiction du souverain territorial (C. civ., art. 3). — Or les puissances étrangères sont, en fait, assez souvent propriétaires des hôtels de leurs ambassades.

En supposant que l'Etat soit condamné par les juges étrangers, comment la sentence sera-t-elle exécutée ? La majorité des auteurs admet que l'Etat ne pourra être astreint de payer que dans les formes et les conditions prescrites pour sa comptabilité. « Je conviens, dit Pradier-Fodéré, qu'une pareille condamnation, que ne protège aucune possibilité d'exécution forcée, est une médiocre garantie pour le national qui a obtenu un jugement contre un Etat étranger, mais, dans les conditions actuelles des sociétés politiques, il n'y a pas pour les particuliers d'autre moyen d'obliger les Etats à tenir leurs engagements, que de recourir à l'intervention de leur propre gouvernement, moyen auquel il faut avoir recours le moins possible, qui ne produit pas toujours les résultats désirés, et qui, en théorie, est absolument rejeté » (*op. cit.*, t. III. n° 1591) (1).

---

(1) Audinet, *L'incompétence des tribunaux français à l'égard des Etats étrangers et la succession du Duc de Brunswick*, R. D. I. P., t. II, p. 385. — De Bar, *Compétence des tribunaux allemands pour connaître des actions contre les gouvernements et les souverains étrangers*, J. I. P., t. XII, p. 645. — Bonfils, *De la compétence des tribunaux français a l'égard des étrangers*, 1865, n° 57. — Cuvelier, *De l'incompétence des tribunaux à l'égard des gouvernements étrangers*, R. D. I., t. XX, p. 109. — Féraud-Giraud, *Etats et souverains, etc.*, t. I, pp. 25 et s. — Gabba, *De la compétence des tribunaux nationaux à l'égard des souverains et Etats étrangers*, J. I. P., t. XV, p. 180 ; t. XVI, p. 538 ; t. XVIII, p. 25. — Hartmann, *De la compétence des tribunaux dans les procès contre les Etats et les souverains étrangers*, R. D. I., t. XXII, p. 425. — De Holtzendorff, *Incompétence des tribunaux nationaux pour ordonner une saisie-arrêt sur des biens appartenant aux gouvernements étrangers*, J. I. P., t. III, p. 431. — Laurent, *Droit civil international*, 1880, t. III, n°s 38 et suiv. — De Paepe, *Etudes sur la compétence à l'égard des Etats étrangers et de leurs agents politiques, diplomatiques ou consulaires*, 1894. — V. du même auteur un article J. I. P., t. XX, p. 31. — Piot,

Cette double question : une action peut-elle être intentée devant les tribunaux internes contre un Etat étranger, et les jugements rendus contre un Etat étranger par les tribunaux d'un pays sont-ils susceptibles d'exécution sur les biens de cet Etat situés dans le pays, a fait en 1910 l'objet d'un différend entre l'Allemagne et la Russie. Les faits étaient les suivants : à la fin de 1904, le gouvernement russe avait acheté à Tien-Tsin à un officier allemand en retraite, M. de Hellfeld, des canons et des munitions qu'il devait transporter à Port-Arthur sur un navire qu'il lui procurerait ; à la suite de circonstances particulières et, après certaines négociations, M. de Hellfeld a actionné l'Etat russe devant les tribunaux d'Allemagne pour avoir payement du montant de sa créance et a fait saisir à la banque de Berlin Mendellsohn et Cie une partie des fonds que cet Etat y avait déposés. La Russie a protesté contre cette manière d'agir. Une ordonnance de saisie ayant été rendue le 15 décembre 1909 par l'Amtsgericht de Berlin, le ministère des Affaires étrangères a soulevé contre cette décision un conflit de compétence devant le tribunal prussien des conflits de compétence qui, à la date du 25 juin 1910, annulait l'ordonnance de saisie (1).

270[1]. — L'immunité de juridiction dont on fait ainsi profiter un Etat étranger suppose bien évidemment, chez l'Etat admis à s'en prévaloir, qu'il appartient à la communauté des nations et y possède un statut régulier. Un Etat nouveau, s'il aspire à une existence internationale et, comme tel, revendique les prérogatives inhérentes au titre d'Etat, devra donc avoir été reconnu par les autres Etats. — La question s'est posée en 1920 pour l'Etat bolcheviste russe que les Etats civilisés n'avaient pas reconnu, à propos d'une demande formée contre lui à Londres par des créanciers anglais de la Russie en vue de saisir le mobilier appartenant à la mission russe bolcheviste en Angleterre : en droit rien ne s'opposait à l'action des créanciers contre l'agrégat bolcheviste

---

Des règles de la compétence applicables aux Etats et souverains étrangers, 1887. — Van Praag, *Juridiction et droit international public*, 1915. — Roche du Trilloy, *De la compétence civile à l'égard des Etats, des souverains, des agents diplomatiques et consulaires étrangers*, 1906. — Sprée, *De la compétence des tribunaux nationaux à l'égard des gouvernements et des souverains étrangers*, J. I. P., t. VI, pp. 229 et 435. — V. projet de Règlement de l'Institut de droit international adopté à la session de Hambourg en 1891, R. D. I., t. XXIII, p. 527. V. C. cass. de Belgique, 11 juin 1903, Dalloz, *Rec. pér.*, 1903, 2, 401, et la note.

(1) V. sur cette affaire les consultations en faveur de la Russie publiées par plusieurs jurisconsultes allemands, français et suisses sous ce titre : *Unzulässigkeit einer Zwangsvollstreckung gegen ausländische Staaten*, 1910. — V. aussi de Lapradelle, Revue de dr. intern. privé, 1910, pp. 75 et 779 ; note de Lapradelle, sous trib. des conflits de Prusse, 25 juin 1910, Sirey, *Rec. pér.*, 1912, 4, 2. — V. aussi le texte de cette décision, Rev. de dr. intern. privé, 1910, p. 899.

devant les cours britanniques (V. J. I. P., t. XLVII, p. 487. — V. aussi J. I. P., t. XLVII, pp. 478-479. — Comp. encore au sujet du Monténégro, J. I. P., t. XLVII, p. 490).

270². — Les notions de solidarité et d'interdépendance des Etats ont spécialement, dans les temps modernes, fait sentir leurs effets à un double point de vue en ce qui concerne le droit de juridiction à l'égard des Etats envisagés comme personnes publiques. — L'arbitrage constitue sans conteste une limitation au droit d'indépendance, car il implique qu'un différend intéressant un Etat sera jugé par des personnalités qui lui sont étrangères : l'orgueil des souverainetés pouvait donc s'en effaroucher et l'indépendance des Etats s'en effrayer. Il a pris cependant au cours du XIX^e^ siècle une extension considérable, parallèle aux progrès qu'en même temps faisait l'idée de solidarité. En 1899 une cour d'arbitrage fut organisée à la Haye par la première conférence de la Paix. Et en 1907 fut établie à Cartago (Costa-Rica) une cour de justice arbitrale centro-américaine. — Mais il y a mieux. Les Etats ont accepté de soumettre leurs litiges à des juges étrangers non plus seulement au titre arbitral, mais au titre judiciaire. La seconde conférence de la Paix de 1907 a institué une cour internationale des prises et le pacte de la Société des Nations de 1919 a prévu l'existence d'une cour permanente de justice internationale (1) : nouvelles restrictions, au point de vue du droit de juridiction, à la règle de l'indépendance des Etats. — Il n'y a là, sans doute, dans les deux cas, que des limitations *consenties*, puisque la juridiction des arbitres et celle de la cour de justice doivent être volontaires. Mais de bons esprits ont demandé et ont soutenu qu'elles devaient être obligatoires. Et il est permis de croire qu'une telle solution finira par prévaloir.

270³. — Par leur traité signé à Washington le 13 décembre 1921 en ce qui concerne le respect de leurs droits touchant leurs possessions et leurs dominions insulaires dans la zône de l'Océan Pacifique, les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire britannique, la France et le Japon ont stipulé dans le paragraphe 2 del'article 1^er^ que « s'il venait à surgir entre certaines des hautes parties contractantes un différend issu d'une question quelconque concernant le Pacifique et mettant en cause leurs droits, différend qui ne serait pas réglé d'une façon satisfaisante par la voie diplomatique et qui risquerait de compromettre l'heureuse harmonie existant actuellement entre elles, ces puissances devront inviter les autres parties contractantes à se réunir dans une conférence qui sera saisie de l'ensemble de la question aux fins d'examen et de règlement ». Mais ces Etats, dans

---

(1) Si la cour internationale des prises n'a pu en fait être constituée, il en a été autrement de la cour permanente de justice internationale : celle-ci a été inaugurée à la Haye le 15 février 1922.

une déclaration du même jour, ont ajouté que « ne seront pas comprises parmi les contestations visées au second paragraphe de l'article 1er les questions qui, d'après les principes du droit international, relèvent exclusivement de la souveraineté des puissances respectives ».

270[4]. — La Société des Nations, qu'a instituée le pacte du 28 avril 1919, n'est pas un super-Etat mais seulement une association d'Etats : elle constitue une personne internationale qui a certains des attributs des Etats (n° 159[3]). On conçoit donc qu'à son sujet puisse se poser une question analogue à celle qui s'élève à l'égard des Etats. Elle peut se trouver intéressée dans des contrats de nature réelle ou devenir héritière ou légataire du sujet d'un Etat, il se peut aussi qu'elle passe des actes de gestion privée ou administrative, nécessaires à la marche de ses services, ou qu'elle commette des quasi-délits. Si, à quelqu'un de ces points de vue, des litiges se produisent, devant quels tribunaux la Société des Nations pourra-t-elle être citée ? Pour cette Société internationale qui, par sa nature même, agit et contracte toujours en pays étranger, il n'est pas possible d'admettre la compétence des tribunaux d'un pays quelconque. La cour permanente de justice internationale prévue par le pacte ne doit, d'autre part, connaître que des actions entre Etats ; les difficultés d'un particulier avec la Société des Nations ne sauraient tout au plus lui être attribuées que si l'Etat dont le particulier dépend les a fait siennes. Dans ces conditions, si on veut que le procès ne reste pas sans juges, force doit être de constituer une juridiction spéciale pour statuer sur les contestations dont il s'agit. A défaut d'une pareille juridiction, il ne saurait, semble-t-il, y avoir d'autre ressource que l'arbitrage (1).

271. — Le droit d'indépendance des Etats en entraîne d'autres qui, conséquences, développements et applications à des objets déterminés de ce droit fondamental, participent à son caractère. — Ces droits, modes variés de l'exercice du droit d'indépendance, sont : 1° le droit d'*action coercitive* ou *droit de guerre* (5e partie) ; 2° le droit de *représentation* ou de *légation* (3e partie. Livre premier) ; 3° le droit de *négociation* ou de *traité* (3e partie. Liv. 3 et 4) ; 4° le droit d'*égalité* ; 5° le droit de *respect mutuel* ; 6° le droit de *libre commerce*.

1. — Droit d'égalité (2)

272. — En tant que souverains et indépendants les uns des autres, les Etats sont entre eux sur le pied d'une *égalité juridique*. Chacun

---

(1) V. Grunebaum-Ballin, *De l'utilité d'une juridiction spéciale pour le règlement des litiges intéressant les services de la Société des Nations*, R. D. I., 3e série, t. II, p. 67.

(2) V. Armstrong, *The doctrine of the equality of nations in international law and the relation of the doctrine to the treaty of Versailles*, A. J., 1920,

d'eux peut exercer dans leur plénitude les droits et les facultés qui résultent de son existence et de sa participation à la communauté internationale. Les attributs de la souveraineté sont identiques pour tous. — Tout acte contraire à la dignité nationale affecte dans la même mesure les Etats, grands ou petits, et donne recours à de semblables réparations.

Cette *égalité juridique* est un véritable droit pour les Etats. — Constatons néanmoins que plusieurs auteurs ne veulent y voir qu'une manière d'être (Comp. Oppenheim, *op. cit.*, t. I, §§ 112 et s.). — Pour d'autres, l'égalité n'existe qu'autant qu'elle est respectée et n'a d'autre fondement et d'autre garantie que les mœurs des nations (Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 47). — Quelques juristes vont jusqu'à nier absolument la notion de l'égalité : Lorimer estime que l'égalité des Etats est un principe erroné en théorie et irréalisable en pratique, une fiction tout aussi évidente que celle de l'égalité des individus (R. D. I., t. IX et *Principes de droit international*, p. 104), et M. Pillet déclare que « les Etats ne sont pas égaux entre eux pas plus au point de vue de leurs droits qu'à celui de leurs richesses et de leur puissance » (*Recherches sur les droits fondamentaux des Etats*, R. D. I. P., t. V, p. 70). — Mais la grande majorité des auteurs, Bluntschli, Calvo, Dudley-Field, Carnazza-Amari, Heffter, Klüber, G.-F. de Martens, Pradier-Fodéré, Vattel, etc., enseignent que les Etats sont des êtres juridiquement égaux (1). Peu importe, d'après eux, la forme de leur gouvernement, le degré de leur puissance, leurs richesses, leurs forces militaires, la fertilité ou l'aridité de leur sol, etc. — Ces Etats sont toujours des personnalités collectives dont l'existence mérite le même respect. Ils ont virtuellement les mêmes droits. Ils doivent pouvoir les exercer avec la même inviolabilité. — Pour les uns comme pour les autres, pas plus de droits, pas moins de devoirs.

---

p. 540. — Ruy Barbosa, *Equality of soreveign States*, Independent, 9 janvier 1908, p. 75. — Brown, *The theory of the independence and equality of States*, A. J., 1915, p. 305. — Dickinson, *League of nations and international law*, American political science review, mai 1918, p. 304 et *The equality of States in international law*, 1920. — Dupuis, *Les rapports des grandes puissances avec les autres Etats*, 1921, pp. 13 et s., 41 et s., 75 et s. — Huber, *Die Gleichheit der Staaten*, 1909. — Kebedgy, *op. cit.* — Hicks, *The Equality of States and the Hague Conferences*, A. J., 1908, p. 530. — Loughlin, *Rating the several nations on a basis equitable for the allotment of representatives to o world parliament*, Scientific monthly, décembre 1916, p. 579. — Moscu, *L'égalité des Etats dans la Société des Nations*, 1920. — Myers, *Representatives in public international organs*, A. J., 1914, p. 81. — Rapisardi-Mirabelli, *Il principio dell' uguaglianza giuridica degli Stati*, 1920. — Stallybrass, *Sovereignty, independence and equality in a League of Nations*, 1919.

(1) Klüber, *op. cit.*, 2e partie, ch. III, traite très amplement toutes les questions qui se rattachent à l'égalité des Etats, §§ 89 à 122.

L'égalité, pour les Etats, est le droit d'exiger qu'aucun autre Etat ne s'arroge dans les rapports mutuels des droits plus étendus que ceux dont ils jouissent eux-mêmes et ne s'affranchisse d'aucune des obligations imposées à tous par l'état de communauté internationale. Une des conséquences qu'elle entraîne est que si une question s'élève qui réclame le consentement des membres de la communauté des nations, chaque Etat doit avoir une voix et n'en avoir qu'une.

272[1]. — En fait, le droit d'égalité comporte toutefois un certain nombre d'exceptions, qui s'expliquent par des causes diverses.

272[2]. — Du principe d'égalité il résulte que chaque Etat peut se servir exclusivement de sa propre langue dans les actes et les relations diplomatiques. Mais il est évident qu'une pareille faculté est de nature à entraîner en pratique de graves inconvénients : la diversité des langues est peu faite pour rendre faciles et rapides les rapports internationaux. Dans un intérêt général, l'usage s'est donc établi de n'employer entre les Etats qu'une seule et même langue. Cette langue commune a été jusqu'au XVIII[e] siècle le latin. A partir de Louis XIV, le français est devenu la langue officielle : seul le pape continua à se servir du latin. De nos jours, il n'y a plus de langue internationale officielle, mais le français a en fait conservé sa prépondérance. Il y a toutefois, depuis la fin de la guerre mondiale de 1914-1919, une tendance à mettre l'anglais sur le même pied que le français. Certains ont demandé, même dans l'Assemblée de la Société des Nations en 1920 et en 1921, qu'une langue artificielle, comme l'*esperanto*, fût employée dans les relations diplomatiques.

273. — Le droit à l'égalité n'existe, dans la réalité, que pour les Etats compris dans la première sphère du droit international, dans la sphère de l'*humanité chrétienne*, admis à participer à la plénitude du droit rationnel comme du droit positif.

L'égalité, en effet, ne peut exister qu'entre personnes reconnaissant les mêmes règles comme applicables à leur conduite, rattachées les unes aux autres par une identique conception des principes qui doivent régir leurs mutuelles relations. Or cette *identique conception* n'existe pas chez tous les Etats civilisés d'Amérique et d'Europe et chez les Etats plus ou moins barbares d'Asie et d'Afrique.

273[1]. — A ce point de vue, une nouvelle distinction devrait même, selon certains, être faite entre les peuples civilisés, suivant qu'ils sont ou non de culture complète. L'Allemagne, enivrée par un fol orgueil, a prétendu qu'elle était, au seuil du XX[e] siècle, le seul peuple parfait, de culture vraiment complète, et que, par suite, étant supérieure à tous les autres Etats, elle devait avoir le maximum de droits : *Deutschland über alles in der Welt*. Elle s'est ainsi reconnu tout droit contre les autres nations et il ne saurait

y avoir pour celles-ci de droit contre son droit à elle. Cette idé aboutit à la destruction du principe même de l'égalité des Etats et en consacrant l'hégémonie et la domination d'un seul Etat su tous les autres, parce que plus cultivé et supérieur, elle conduit e réalité à la suppression du droit international : il ne peut plu alors être question de relations véritablement libres entre le Etats ; la notion de droit disparaît devant celle de pouvoir (1).

273². — Pour beaucoup, l'égalité juridique ne saurait existe qu'entre Etats organisés. Celle des races ou plutôt des nation lités est, d'après nombre d'auteurs, proprement inconcevab comme principe de droit international, dans l'actuelle organis tion internationale, dont seuls les Etats sont membres. Elle n peut être comprise que comme principe de droit public intern et faire comme tel l'objet d'une obligation internationale. C'e ainsi qu'après la guerre mondiale, des traités concernant le tra tement des minorités ont été imposés par les principales pui sances alliées et associées aux puissances ennemies et à certaine puissances alliées d'Europe (2).

273³. — Il va de soi que, même entre Etats organisés et civilisé il n'y a pas nécessairement toujours égalité juridique. L'étendu des droits internationaux d'un Etat dépend de la plénitude d sa souveraineté. Un Etat protégé ou mi-souverain n'est pas égal celui sous l'autorité duquel il est soumis, un Etat garanti n'e pas égal à son garant, un Etat perpétuellement neutre à celui dégag de toute obligation de ce genre.

274. — Si, au point de vue théorique et quant à la jouissance de droits, les Etats sont juridiquement égaux, il existe cependant entr les diverses nations une inégalité *de fait et matérielle*. De mêm qu'à l'intérieur des Etats l'égalité devant la loi n'exclut pas l'in galité des conditions, de même le principe de l'égalité des Etat n'empêche pas l'inégalité de fait entre eux, résultant de leur éten due, de leurs ressources industrielles et agricoles, de leur forc militaire. — Cette constatation entraîne certaines conséquences.

274¹. — Il en résulte d'abord que les Etats égaux au point de vu de la *jouissance* des droits ne sauraient l'être au point de vue d l'*exercice* de ceux-ci. Les Etats dont la puissance, l'étendue ou le ressources sont faibles ne peuvent pas en fait, quoique pleinemen souverains et indépendants, profiter de leurs droits comme ceu qui ont la force. Comme dans les sociétés internes, où l'admissio aux fonctions publiques est subordonnée, en dépit de l'égalité juri dique des individus, à des conditions d'aptitude et de capacité

---

(1) V. Boutroux, Revue des Deux-Mondes du 15 octobre 1914. — Le Fu *Les représailles en temps de guerre*, 1918.

(2) Politis, *Observations devant l'Union juridique internationale*, Séance et travaux, 2e session, 1920, p. 43.

l'égalité juridique n'implique pas une égale participation de tous les Etats à l'administration commune des intérêts collectifs : cette participation doit être proportionnée aux capacités respectives des Etats, et ces capacités sont déterminées par des facteurs divers : population, étendue territoriale, richesse publique, forces de production, degré de culture. L'égalité juridique des Etats implique seulement une égale participation à la *création* et à la *réglementation*, mais non au *fonctionnement* des institutions internationales. Ainsi tous les Etats doivent prendre part à l'organisation d'une cour de justice internationale, mais il n'est pas nécessaire que tous y soient représentés (1). — Cependant quelques jurisconsultes (2), considérant qu'un Etat, quelle que soit son importance, qu'il soit grand, petit ou moyen, riche ou pauvre, a le même intérêt à la bonne administration des intérêts internationaux communs, soutiennent qu'on ne doit pas faire ici brèche au principe de l'égalité des Etats, que tous les Etats doivent avoir une égale participation à l'administration commune des intérêts internationaux : cette égalité ne doit pas d'ailleurs, d'après eux, exclure absolument certaines modalités quant à l'*exercice* de tel ou tel droit, dans des cas exceptionnels, pour les Etats insuffisamment organisés ou n'offrant pas les garanties voulues.

274². — L'inégalité de fait conduit encore à admettre des différences de *rang* entre les Etats. Elle engendre normalement la *préséance* des Etats plus puissants sur les Etats plus faibles. — La diplomatie comme l'opinion publique, les publicistes comme les hommes d'Etat ont toujours admis une distinction des Etats en *grandes* et en *petites puissances*. — Le nombre des grandes puissances n'est pas limité. Il peut s'en créer de nouvelles. Un Etat acquiert rang de grande puissance, lorsqu'il est devenu assez actif et assez fort pour qu'on ne puisse, sans danger, se passer de son concours dans les affaires européennes. — A l'inverse, un Etat peut perdre cette situation, quand la diminution de son activité ou de ses forces s'oppose à ce qu'il exerce une influence réelle et profonde sur les affaires communes. — L'Espagne aux XVI^e^ et XVII^e^ siècles, la Suède au XVII^e^ furent de grandes puissances. — La position de la Prusse comme grande puissance était ébranlée, après la guerre de Crimée. Son admission au congrès de Paris lui permit de relever sa situation. — Depuis 1870, l'Italie compte parmi les grandes puissances.

---

(1) Alvarez, *Rapport à l'Union juridique internationale*, Séances et travaux, 2^e^ session, 1920, p. 110. — V. aussi De la Barra, Larnaude, Rodrigo Octavio, Politis, *Observations*, ibid., pp. 24, 27, 39, 43. — Comp. Dickinson, *The equality of States*, pp. 118 et s.— Fiore, *Traité de droit international*, § 422. — F. de Martens, *Traité de droit international*, trad. Leo, t. I, pp. 309, 381.

(2) André Mercier, *Observations devant l'Union juridique internationale*, Séances et travaux, 2^e^ session, 1920, p. 36.

— Les grandes puissances européennes ont été, à la fin du XIXe siècle et au début du XXe, jusqu'à la grande guerre de 1914 : l'Empire d'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Russie ; la guerre de 1914 a amené la décomposition de l'Autriche-Hongrie et de la Russie, et a enlevé à l'Allemagne son rang de grande puissance. On compte comme grandes puissances : en Amérique, les Etats-Unis et, en Asie, le Japon.

275. — La préséance reconnue aux grandes puissances se révèle par une prééminence honorifique, par des modifications apportées aux attributs et aux insignes, par la diversité des titres, des honneurs et des hommages rendus. — Comment régler cette préséance ? — Les auteurs qui s'en sont occupés ont pris pour *critérium*, les uns l'ancienneté de la conversion à la religion chrétienne, les autres l'ancienneté de la famille régnante, d'autres le degré le plus avancé de culture intellectuelle, la forme de gouvernement, le chiffre de la population, etc., etc.

Les Etats européens ne se sont jamais accordés sur un règlement général fixant les rangs respectifs. — L'histoire fournit de nombreux exemples des conflits qu'a soulevés, dans les siècles antérieurs, la question de préséance. Au concile de Trente (1545) une vive controverse s'éleva entre les ducs de Ferrare et de Florence, entre les ambassadeurs de Venise et de Bavière, de Portugal et de Hongrie, de France et de Ferdinand d'Autriche. La France l'emporta.

Les papes essayèrent de profiter de ces conflits pour affirmer leur suprématie en fixant les rangs des divers Etats. En 1504, Jules II fit un règlement entre vingt-huit princes. Le roi de France était classé le troisième. Ce règlement ne fut pas observé (1).

De graves conflits de préséance s'élevèrent au XVIIe siècle. A Londres, en 1661, entre le comte d'Estrade, ambassadeur de France, et le baron de Watteville, ambassadeur d'Espagne. Louis XIV soutint sa prétention avec grande énergie. A Lisbonne, en 1760, entre l'ambassadeur anglais lord Kinnoul et l'ambassadeur de France, le comte de Merle, ferme et adroit (2).

La question de préséance entre Etats souverains a parfois été l'objet de conventions particulières. Ainsi le Portugal et la Sardaigne ont accordé préséance à la France, à l'Angleterre et à l'Espagne ; le Danemark à la France seulement. La Porte Ottomane a

---

(1) Ce règlement est reproduit dans Heffter, *op. cit.*, § 28. — De Martens, *Guide diplomatique*, 1866, § 62. — Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, 2e édit., 1889, p. 110. — Nys soutient (R. D. I., t. XXV, p. 513) que le pape Jules II n'a jamais fait le règlement que les auteurs lui attribuent ; il n'y aurait là qu'une pure légende.

(2) Le récit de ces faits est relaté dans le *Cours de droit diplomatique* de Pradier-Fodéré, t. I, pp. 113 et s. — Comp. Marshal, *International vanities*, 1875.

plusieurs fois assuré aux ambassadeurs de France le pas et la préséance sur les ambassadeurs des autres Etats (traités de 1604, art. 20 et 27 ; de 1673, art. 19 ; de 1740, art. 17 et 44).

Le progrès des idées a diminué les prétentions des Etats et de leurs souverains, et les questions de préséance ont de nos jours perdu de leur importance. Elles peuvent à peine surgir dans un congrès. Gustave Adolphe avait déjà dit : *Toutes les têtes couronnées sont égales.*

Ces questions, qui paraissent quelque peu futiles à nos esprits modernes, se justifiaient autrefois par l'état politique et social de l'Europe. Elles étaient autre chose que la manifestation d'une vanité puérile. Les circonstances dans lesquelles elles se sont produites leur ont souvent donné un caractère de réelle gravité.

Au XIX^e^ siècle, le congrès de Vienne (1815) a essayé de régler les rangs entre les Etats. Sa tentative n'aboutit pas. Il a seulement fait un règlement sur le rang des agents diplomatiques (19 mars 1815. V. 3^e^ partie). — Quant à l'acte final du congrès de Vienne, les représentants des puissances assemblées l'ont signé dans l'ordre alphabétique, d'après la lettre initiale du nom de chaque puissance.

C'est aussi dans l'ordre alphabétique qu'ont été signés les actes de la Conférence de la Paix tenue à la Haye en 1899 : une seule exception a été faite pour la Bulgarie qui, vassale de la Turquie, figure la dernière à la suite des autres puissances. Cette exception ne s'est pas produite pour les actes de la Conférence de la Paix de 1907, où la Bulgarie a figuré à son rang dans l'ordre alphabétique.

Tandis que dans toutes les conférences antérieures, et spécialement à la Conférence de la Paix de 1899, les Etats-Unis de l'Amérique du Nord venaient dans l'ordre alphabétique des puissances à la lettre E, à la Conférence de la Paix de 1907 ils se sont placés à la lettre A : Amérique. — Signe qu'ils prétendent représenter l'Amérique ; depuis quelques années, d'ailleurs, ils ne s'intitulent plus : Etats-Unis de l'Amérique du Nord, mais : Etats-Unis d'Amérique.

Au congrès panaméricain de Washington de 1889-1890, les dix-sept républiques représentées déterminèrent les préséances non pas d'après l'ordre alphabétique mais par voie de tirage au sort.

275[1]. — Afin de maintenir entre les Etats le principe d'égalité, on réserve généralement dans la rédaction des traités la première place sur chaque exemplaire à celle des puissances signataires à qui l'exemplaire est destiné, et c'est le plénipotentiaire de cette puissance qui y appose le premier sa signature. Ainsi, chaque Etat a alternativement le premier rang. Cet usage est ce qu'on appelle l'*alternat* (1).

(1) V. Satow, *Diplomatic practice*, 1917, t. I, §§ 33 et s., pp. 22 et s.; t. II, § 456, p. 59.

276. — Le désir de conserver la bonne harmonie a, dans l'usage, donné naissance à des concessions de préséance, à l'emploi de formules honorifiques, à des actes de déférence, à des honneurs dont l'ensemble constitue le *cérémonial* (1). Le cérémonial ne mérite ni le dédain inspiré à qui l'examine superficiellement, ni l'importance exagérée que lui attribuent quelques diplomates ou quelques cours.

Tout usage a été, à l'origine, l'expression d'un besoin, et pour le comprendre il faut se pénétrer des idées régnantes et des intérêts existants à l'époque de son adoption. — L'inobservation des règles et usages du cérémonial peut, suivant les circonstances, être regardée comme un outrage public, ou comme un oubli de nature à altérer les relations amicales antérieures.

277. — On distingue : 1° le cérémonial politique ; 2° le cérémonial des cours ; 3° le cérémonial diplomatique ; 4° le cérémonial de chancellerie ou de protocole ; 5° le cérémonial maritime.

Le cérémonial politique comprend les usages, désignés sous le nom d'*honneurs royaux*, et relatifs aux titres, aux dignités des Etats. L'expression *honneurs royaux* est impropre : elle ne doit éveiller dans l'esprit aucune idée monarchique ; car ces honneurs sont des prérogatives dont jouissent aussi les républiques.

On appelle *royaux* des honneurs conventionnels, traditionnellement considérés comme les plus distingués qui puissent être rendus à un Etat.

Les prérogatives attachées à ces honneurs royaux consistent : 1° à donner un rang au-dessus de tous les Etats qui n'en jouissent pas ; 2° à donner le titre de roi ou d'empereur au chef de l'Etat, s'il est monarchique ; à placer la couronne impériale ou royale sur l'écusson national ; à timbrer de la même couronne les armoiries du prince ; 3° à donner le droit exclusif de nommer des ministres de première classe, des ambassadeurs ; 4° à employer la dénomination de *frère* dans la correspondance entre souverains.

Jouissent des honneurs royaux les empereurs, les rois, les grands-ducs, les républiques (autrefois de Venise et de Gênes) Française, Helvétique, Argentine, etc., les Etats-Unis d'Amérique, etc. — Le Saint-Siège est traité comme s'il était un Etat avec honneurs royaux.

Quoique le gouvernement change de forme (Empire remplacé par République en France, au Brésil), l'Etat conserve son rang et ses honneurs.

278. — Les grandes puissances ont manifesté fréquemment la

---

(1) Sur le cérémonial, on peut consulter : Ch. de Martens, *Guide diplomatique*. — Pradier-Fodéré, *Droit diplomatique*. — Roussel, *Cérémonial diplomatique des cours de l'Europe* (qui forme le supplément du *Corps diplomatique* de Dumont), et *Mémoire sur le rang et la préséance entre les souverains de l'Europe et entre leurs ministres et représentants*, 1746.

tendance à s'arroger, à l'égard des autres puissances, un droit supérieur, une autorité quasi-législative, en se posant comme les directrices de la communauté internationale. — Ainsi, la Pentarchie, de 1815 à 1840 (Autriche, France, Grande-Bretagne, Prusse et Russie). — Elles ont encore agi de la sorte lors des affaires de Crète et du conflit entre la Grèce et la Turquie (1896-1897), lors des affaires des Balkans (1912-1913). A l'ancienne Pentarchie a succédé l'Hexarchie, par l'adjonction de l'Italie en 1870. — Constatons cependant qu'aux congrès de Berlin en 1878 et en 1885, à la conférence de Bruxelles en 1889, les puissances de second ordre ont été admises sur le même pied que les grandes puissances. — Mais le traité de Berlin de juillet 1878 a placé les petits Etats de la péninsule des Balkans sous la tutelle des puissances signataires de cet acte général.

A la première Conférence de la Paix de 1899, le principe de l'égalité des Etats a été hautement proclamé, en ce sens qu'on a donné une voix à chaque Etat représenté, même aux plus petits, même aux moins civilisés, et quatre arbitres à chacun dans la Cour permanente d'arbitrage organisée par la conférence. Il en fut de même à la seconde Conférence de la Paix de 1907. — La Conférence de 1907 n'a pas au contraire traité d'une égale façon tous les Etats en ce qui a trait à la composition de la Cour internationale des prises qu'elle a instituée (V. *infrà*, 5e partie). Il y avait là des difficultés d'ordre pratique dont elle a dû tenir compte. La question de l'égalité des Etats empêcha à cette époque la création d'une Cour de justice arbitrale : tous les Etats, quelle que fût leur importance, voulant avoir un même nombre de juges (V. n° 970[8]).

278[1]. — Si, dans la communauté des Etats qui existait avant la grande guerre, le principe de l'égalité juridique a été maintes fois inobservé à raison des différences de situation, d'influence et de richesse qui séparent les nations, sa stricte application ne s'impose pas davantage d'une manière absolue dans la communauté organisée qu'on s'est efforcé d'établir à la paix en constituant une « Société des Nations ». Après comme avant, il y aura toujours des *grandes puissances* et des *puissances secondaires*, car cette distinction est, en définitive, le résultat de la force des choses. Bien loin d'avoir fortifié l'idée d'égalité, la dernière organisation internationale lui a même fait, en réalité, subir de nouvelles atteintes. Désormais, en effet, les Etats vont se partager en deux grandes catégories : ceux *qui sont membres* et ceux *qui ne sont pas membres de la Société des Nations*. Et, selon qu'ils appartiendront à l'une ou à l'autre de ces catégories, les Etats auront ou n'auront pas certains droits et certaines obligations, que le pacte du 28 avril 1919 a pris soin d'énumérer. Tous les Etats, sans doute, demeurent encore

aujourd'hui juridiquement égaux, puisqu'ils peuvent tous aspirer à faire partie de la Société des Nations (n° 153[65]) ; mais, en fait, ils n'y seront point tous nécessairement admis. — Il y a plus. Les règles qui déterminent l'entrée des Etats dans la Société des Nations ont elles-mêmes pour base la notion d'inégalité. Ce n'est pas d'une façon identique que tous peuvent en faire partie. Les uns, qu'on désigne sous le nom de membres originaires, y sont admis de plein droit, sans aucunes conditions : ce sont ceux qui, ayant fait la guerre aux Empires centraux ou au moins rompu les relations diplomatiques avec eux, ont signé les traités de paix et dont les noms figurent dans l'annexe au pacte, à savoir 32 Etats (1). D'autres, qu'on nomme aussi originaires, ont, au contraire, pour acquérir ce titre, une déclaration d'adhésion à déposer au secrétariat de la Société, mais ils n'ont point autre chose à faire : ce sont ceux, qui, restés neutres pendant la guerre, sont également désignés dans l'annexe (2). Enfin, il y a une troisième catégorie, qui comprend toutes les autres nations, et dont l'admission doit être demandée, est soumise à un certain nombre de conditions spéciales, peut être refusée, et exige un vote favorable des deux tiers de l'Assemblée (n°s 213[2] et s.). — Les Etats entrés dans la Société des Nations y seront-ils au moins sur un pied de complète égalité ? Ici encore de nombreuses brèches sont faites au principe strictement entendu. Indiquons les principales : 1° Si tous les Etats, le plus petit comme le plus grand, sont représentés dans l'Assemblée de la Société des Nations par un même nombre de délégués (trois) et ne doivent avoir chacun qu'une voix unique, au contraire dans le Conseil, qui est l'organe exécutif de la Société et se compose en principe de neuf membres, les cinq grandes puissances (Etats-Unis d'Amérique, France, Grande-Bretagne, Italie et Japon) ont la prépondérance en ce sens qu'elles y seront *toujours* représentées alors que les autres Etats n'y possèderont que quatre sièges accordés à des Etats que l'Assemblée désignera librement et aux époques qu'il lui plaira de choisir. C'est ce qui résulte des articles 3 et 4 du pacte du 28 avril 1909 (V. n° 146[5]). 2° Dans la formation de la cour de justice internationale prévue par l'article 14 du pacte et établie en 1920 par l'Assemblée de la Société des Nations, on a essayé de combiner le principe de l'égalité des Etats avec les exigences de la pratique en décidant : que tous les Etats seraient appelés à dési-

---

(1) Etats-Unis, Belgique, Bolivie, Brésil, Empire britannique, Canada, Australie, Afrique du Sud, Nouvelle-Zélande, Inde, Chine, Cuba, Equateur, France, Grèce, Guatémala, Haïti, Hedjaz, Honduras, Italie, Japon, Libéria, Nicaragua, Panama, Pérou, Pologne, Portugal, Roumanie, Etat serbe-croate-slovène, Siam, Tchécho-Slovaquie, Uruguay.

(2) Argentine, Chili, Colombie, Danemark, Espagne, Norvège, Paraguay, Pays-Bas, Perse, Salvador, Suède, Suisse, Vénézuela.

gner les candidats aux fonctions de juges ; que l'Assemblée, aussi bien que le Conseil , élirait les membres de la Cour au nombre de quinze ; que ceux-ci seraient élus « sans égard à leur nationalité » parmi les personnes jouissant de la plus haute considération morale et possédant une compétence notoire en matière de droit international (n° 970²). Mais le mode de nomination ainsi adopté a, en réalité, méconnu le principe de l'égalité des Etats, car en donnant à la fois au Conseil et à l'Assemblée le droit de nommer les juges de la Cour, on a finalement attribué *deux* voix à celles des puissances qui étaient représentées tout à la fois au Conseil et à l'Assemblée : pour assurer la règle de l'égalité, il eut fallu reconnaître le droit de vote, non pas aux *organes* de la Société des Nations, mais à la *Société elle-même, prise en sa qualité d'entité juridique,* chaque membre de la Société des Nations ayant une voix et n'ayant qu'une voix. 3° L'article 21 du statut de la Société des Nations, en déclarant compatible avec le pacte l'entente régionale connue sous le nom de Doctrine de Monroe qui soustrait aux Etats européens et réserve aux seuls Etats de l'Amérique la connaissance des affaires américaines, a fait dans la Société une situation particulière à certaines puissances : grâce à la disposition de cet article, les litiges concernant l'ancien monde pourront toujours, en effet, être portés devant la Société des Nations, composée d'Etats appartenant à toutes les parties de l'Univers, tandis que ceux intéressant le nouveau monde devront échapper à la juridiction de cette Société. Les Etats de l'Amérique seront ainsi des « privilégiés » qui ne se laisseront juger que par leurs pairs.

L'idée d'inégalité qui, de la sorte, a été consacrée, à divers points de vue, par le pacte de la Société des Nations, tant en ce qui concerne l'établissement et la constitution de celle-ci qu'en ce qui a trait à son fonctionnement, n'est pas absente non plus des traités de paix de 1919-1920 dont le pacte forme le préambule. — Aux termes de l'article 440 du traité de paix de Versailles du 28 juin 1919 avec l'Allemagne, ce n'est pas lorsque trois puissances signataires quelconques, mais lorsque trois des *principales* puissances alliées et associées contractantes auront, avec l'Allemagne, ratifié le traité, que celui-ci sera censé entrer en vigueur. Ce traité a, d'autre part, dans l'indication même de ses signataires, fait une distinction entre les Etats, désignant les Etats-Unis, l'Empire britannique, la France, l'Italie et le Japon comme « principales puissances alliées et associées » et la Belgique, la Bolivie, le Brésil, la Chine, Cuba, l'Equateur, la Grèce, le Guatémala, etc., comme « constituant avec les principales puissances ci-dessus les puissances alliées et associées ». La prédominance des grandes puissances y est reconnue encore dans plusieurs de ses dispositions, spécialement dans celles qui ont trait à l'administration internationale

(commission pour la fixation des frontières ou l'administration des territoires soumis à plébiscite, commission de contrôle du désarmement de l'Allemagne, commission des fleuves internationaux, commission des réparations, etc. V. art. 83, 86, 93, 94-97, 109, 110, 118, 203, 235, 254, 340, 341, 346, 347, 355, 428-430, 433, partie VIII, annexes 2, 3 et 6). Par contre, en d'autres matières, plusieurs clauses du traité de Versailles ont strictement consacré le principe de l'égalité juridique des Etats (V. art. 23 ; 332, 356 ; 264-267, 291, 294 ; 65, 329, 380, 381, etc.). — Des règles analogues se rencontrent dans les traités avec l'Autriche, la Hongrie, la Bulgarie et la Turquie, qui ont mis fin à la guerre mondiale. — Déjà à la Conférence de la Paix de 1919, qui prépara les traités de paix, on n'avait pas, au point de vue des délibérations, respecté la règle de l'égalité des Etats. En effet, le règlement de la conférence distinguait : 1° les « puissances belligérantes à intérêts généraux » (Etats-Unis, Empire britannique, France, Italie, Japon), qui prennent part à toutes les séances et commissions ; 2° les « puissances belligérantes à intérêts particuliers » (Belgique, Brésil, Dominions britanniques et Inde, Chine, Cuba, Grèce, Guatémala, Haïti, Hedjaz, Honduras, Liberia, Nicaragua, Panama, Pologne, Portugal, Roumanie, Serbie, Siam, Théco-Slovaquie), qui prennent part aux séances où sont discutées des questions les concernant ; 3° les « puissances en état de rupture diplomatique avec les puissances ennemies » (Bolivie, Equateur, Pérou, Uruguay), qui prennent part aux séances où sont examinées les questions qui les intéressent. Aux termes du même règlement, chacune des puissances représentées ne devait pas, d'autre part, avoir la même quantité de plénipotentiaires : selon l'importance des Etats, ceux-ci étaient au nombre de 5, 3, 2 ou 1 (1).

278². — Le principe de l'égalité des Etats est peut-être mieux respecté en Amérique qu'en Europe. A la troisième conférence panaméricaine de Rio-de-Janeiro en 1906, M. Elihu Root, secrétaire d'Etat des Etats-Unis, a indiqué avec précision la conception qu'on se fait de ce principe sur le continent américain : « Nous considérons, a-t-il dit, l'indépendance et l'égalité des droits des membres les plus petits et les plus faibles de la famille des nations comme ayant droit à un aussi grand respect que ceux des grands empires, et nous considérons l'obligation dudit respect comme la principale garantie des faibles contre l'oppression des forts. Nous ne prétendons ni ne désirons aucun droit, privilège ou pouvoir, que nous ne reconnaissions librement à chacune des républiques américaines. Nous désirons augmenter notre prospérité, développer notre commerce, accroître notre

(1) V. Paix des Peuples, 25 février 1919, p. 15.

richesse, notre savoir et notre génie, mais notre conception du véritable moyen de le réaliser n'est pas d'écraser les autres pour bénéficier de leurs ruines, mais de nous aider amicalement les uns les autres en vue d'une commune prospérité ». Et, le 22 janvier 1917, dans un discours au Sénat des Etats-Unis, le président Wilson a affirmé comme suit la nécessité du droit d'égalité : « L'égalité des nations sur laquelle doit reposer la paix pour être durable, doit être une égalité des droits ; les garanties échangées ne doivent ni reconnaître, ni consacrer une différence entre grandes et petites nations, entre celles qui sont puissantes et celles qui sont faibles. Le droit doit être fondé sur la force collective et non sur la force individuelle des nations et c'est d'un accord entre celles-ci que dépendra la paix. Il ne saurait y avoir, bien entendu, d'égalité de territoires ou de resources, ni aucune autre sorte d'égalité qui ne serait pas obtenue par le développement normal, pacifique et légitime des nations elles-mêmes. Mais personne ne demande ou n'attend rien de plus qu'une égalité des droits. Ce qui intéresse l'humanité, c'est la liberté de la vie, non le jeu des équilibres de puissances ».

278[3]. — La Déclaration des droits et des devoirs des nations adoptée le 6 janvier 1916 par l'Institut américain de droit international a, dans son article III, proclamé en ces termes le principe de l'égalité des nations : « Toute nation est, en droit et devant le droit, l'égale de tout autre Etat, qui compose la société des nations, et tous les Etats ont le droit de réclamer et, conformément à la déclaration d'indépendance des Etats-Unis, de prendre, parmi les puissances du globe, la situation séparée et égale à laquelle les lois naturelles et divines leur donnent droit ».

La Déclaration de l'Union juridique internationale du 11 novembre 1919 a déclaré de son côté : « Les Etats sont égaux devant le droit. L'égalité de droit implique une égale coopération à la réglementation des intérêts de la communauté internationale, sans conférer nécessairement une égale participation à la constitution et au fonctionnement des organes préposés à la gestion de ces intérêts ».

278[4]. — En 1919, à la conférence interalliée de Paris, le Japon demanda que, dans le préambule du pacte de la Société des Nations, on insérât une phrase affirmant non pas tant l'égalité de toutes les races que l'égalité de toutes les nations ; il entendait par là que fussent traités sur le même pied et sans distinction tous les nationaux des pays considérés comme ayant atteint un degré de civilisation suffisante et comme entièrement qualifiés pour être admis dans la Ligue des Nations. Mais la proposition du Japon se heurta à la résistance des Etats-Unis, qui la firent rejeter par la Conférence : les Etats-Unis craignaient que son adoption ne les

empêchât de prendre sur leur propre territoire les mesures nécessaires pour interdire ou tout au moins pour réglementer l'immigration des sujets de race jaune qui constitue une concurrence dangereuse au travail national.

2. — Droit au respect (1)

279. — Juridiquement égaux entre eux, les Etats sont tenus de se respecter réciproquement comme membres de la communauté internationale. Le respect ne peut être refusé que si la légitimité d'un Etat est contestée, ou s'il y a entre deux Etats rupture des relations pacifiques.

Les Etats ont le droit d'être respectés dans leur *dignité morale*, dans leur *prospérité matérielle*, dans leur *personnalité politique*.

280. — 1° Dignité morale. — Un Etat doit s'abstenir de traiter un autre Etat d'une manière offensante, — ne pas refuser au chef ou aux représentants de l'Etat les égards dus à leur qualité, — ne pas prétendre à une supériorité blessante. — Les Etats doivent se rendre entre eux les honneurs conventionnels usités, — observer les règles du cérémonial public, ensemble de formes introduites dans les relations des chefs d'Etat ou de leurs représentants et établies par la coutume ou par des traités. — Manquer à ces égards ou à ces formes est une insulte.

Comme exemple d'une offense commise par un Etat envers un autre Etat, on peut citer, notamment, le différend survenu en 1893 entre l'Allemagne, l'Espagne, la France et le Vénézuéla à propos de la rédaction par les agents diplomatiques des trois premiers Etats d'une pièce confidentielle blessante pour le Vénézuéla (R. D. I. P., t. II, p. 344). — Signalons aussi l'incident du *Risveglio* (n° 262), l'incident de Casablanca entre l'Allemagne et la France (n° 266, note), l'incident en 1908 de la saisie par la Chine du navire japonais *Tatsu-Maru* (R. D. I. P., t. XV, p. 433), l'incident de l'exclusion des enfants japonais des écoles de Californie entre les Etats-Unis et le Japon en 1906-1907 (R. D. I. P., t. XIV, p. 636). — En France, une loi du 16 mars 1893 a déféré à la juridiction correctionnelle le délit d'offenses publiques envers les chefs d'Etats étrangers.

281. — 2° Respect de la prospérité matérielle. — Un Etat ne doit pas mettre obstacle au développement de l'existence d'un autre

---

(1) Sur le droit au respect, V. Arntz, *Observations sur le procès intenté au nom du gouvernement portugais à MM. Battarel et le comte de Reilhac devant le tribunal correctionnel de la Seine*, R. D. I., t. XII, p. 653. — Clunet, *Offenses et actes hostiles commis par des particuliers contre un Etat étranger* 1887. — V. aussi J. I. P., t. XVI, p. 5. — Féraud-Giraud, *Etats et souverains, etc.*, t. I, p. 192.

Etat, l'empêcher d'accroître ses forces, d'augmenter la richesse nationale, — fermer à un Etat *enclavé* les débouchés nécessaires à son commerce international, ou imposer des droits de douane ou de transit qui équivaudraient à une complète prohibition, — violer son territoire. — Le respect des frontières par les Etats limitrophes est une des manifestations les plus saillantes des égards que les Etats se doivent réciproquement en temps de paix.

282. — 3° Respect de la personnalité politique. — Les Etats doivent recevoir réciproquement leurs envoyés diplomatiques, reconnaître et assurer leur inviolabilité ; — respecter les institutions intérieures des autres Etats et les droits sanctionnés par les constitutions étrangères, tant que l'exercice de ces droits ne leur cause aucune lésion : ainsi, ils ne doivent pas accréditer un envoyé diplomatique auprès du Président du Sénat au lieu du Président de la République ; — ne pas s'approprier les drapeau, emblème, écussons, devises, etc. d'un autre Etat ; — ne pas contrefaire ses monnaies ; — ne pas tolérer l'organisation sur son sol de la contrebande dirigée contre un autre Etat. Sur ce point, les jurisprudences française, anglaise, américaine, etc. adoptent la solution contraire. Des traités formels devront corriger cette pratique détestable.

Au lendemain de la Révolution allemande, le gouvernement de Berlin annonça l'intention de substituer au drapeau allemand : rouge, blanc, noir, un nouveau drapeau : rouge, or (jaune), noir. Ce nouveau drapeau étant la reproduction des couleurs nationales belges, le ministre des Affaires étrangères de Belgique, le 29 novembre 1918, fit connaître aux gouvernements étrangers qu'il élevait les plus vives protestations contre l'intention du gouvernement allemand de faire des couleurs belges les couleurs allemandes. La République allemande ayant confirmé son intention, la Belgique adressa le 15 mars 1919 une lettre de protestation aux ministres des Affaires étrangères de France, de Grande-Bretagne, des Etats-Unis, d'Italie et du Japon, et, par la voix de ses délégués à la conférence des préliminaires de paix de Paris, demanda au Conseil suprême des Alliés d'agir immédiatement en faisant savoir aux plénipotentiaires allemands à Versailles que les gouvernements alliés et associés ne reconnaîtront pas le nouveau drapeau allemand si celui-ci peut être confondu avec le drapeau belge : l'usage que font, dans les pays neutres, les ressortissants allemands, d'adopter les couleurs belges comme les leurs, peut en effet prêter aux confusions les plus regrettables (V. Temps du 11 mai 1919, p. 4). L'article 3 de la nouvelle constitution allemande du 11 août 1919 a prévu que les couleurs de l'Allemagne seraient désormais noir, rouge et or, couleurs de l'ancien Saint-Empire romain germanique et du drapeau de 1848.

283. — 4° Respect de la personnalité civile. — La personnalité

juridique des Etats, incontestable et incontestée au point de vue des relations entre nations, implique-t-elle pour eux l'aptitude à accomplir, sur le territoire d'un autre Etat, des actes juridiques, à y exercer certains droits ? Ont-ils, sur le territoire d'un autre Etat une *personnalité civile*, entraînant la faculté d'être propriétaire du sol ou de choses mobilières, d'acquérir à titre onéreux ou à titre gratuit, de recevoir par testament, de contracter, d'introduire des actions en justice, etc. ?

La question est vivement débattue et elle a été en ces dernières années réveillée au sujet d'un legs considérable fait au pape Léon XIII, représentant le Saint Siège apostolique, par la marquise du Plessis-Bellière dans son testament olographe du 9 octobre 1889. — Le tribunal de Montdidier a jugé, le 4 février 1892, que le pape Léon XIII était capable de recevoir, avec l'autorisation du gouvernement français, le legs fait à son profit. La cour d'Amiens a réformé ce jugement et, le 21 février 1893, a refusé au Pape, en quelque qualité que ce soit, souverain ou chef de l'Eglise catholique universelle, toute capacité à l'effet de recevoir en France à titre gratuit. — La chambre des requêtes de la cour de cassation a admis le pourvoi formé contre cette décision (1894) ; mais, à la suite d'une transaction intervenue entre les parties, la chambre civile n'a pas été saisie de la question (1).

Une difficulté du même genre s'est aussi posée dans les rapports de la Roumanie et de la Grèce. En Roumanie, une loi du 13 octobre 1879 interdit aux étrangers l'acquisition d'immeubles. Or, avant cette époque, en 1865, un Grec habitant la Roumanie, Evanghély Zappa, avait laissé l'usufruit de ses biens immeubles à son cousin Constantin Zappa, et la nue propriété de cette même fortune immobilière à l'Etat hellénique. En 1892, à la mort de l'usufruitier, le gouvernement roumain, alléguant la disposition de la loi de 1879, s'opposa à l'envoi en possession de l'Etat grec. La Grèce résista. Une entente ne put se produire entre les deux pays, qui en arrivèrent à rompre leurs relations diplomatiques. C'est seulemen

---

(1) Sur la question soulevée par le legs fait au pape Léon XIII, V. les notes publiées dans le *Dalloz* par M. Dupuis (1895.2.457), dans le *Sirey* par M. Pillet (1895.2.57) et dans les *Pandectes françaises* par M. Weiss (1892.5.17) et M. Mérignhac (1894.4.1). — V. encore Coulazou, *Le pape peut-il hériter en France* ? Sociologie catholique, juin-juillet et août 1894. — Ducrocq, *De la personnalité civile en France du Saint-Siège*, Revue du droit public, 1894, p. 58. — Michoud, *Capacité en France des personnes morales et particulièrement du Saint-Siège*, R. D. I. P., t. I, p. 194. — Pasquale Fiore, *De la capacité de l'Etat étranger, de l'Eglise et du Saint-Siège d'acquérir par succession*, R. D. I., t. V, 2e série, p. 5. — A. Pierantoni, *De l'incapacité d'acquérir par succession dans un pays étranger*, R. D. I., t. V, 2e série, pp. 252 et 437. — Scaduto, *Della capacita della Santa Sede di acquistare*, 1899. — Surville. *Le pape institué légataire universel*, Revue critique, 1894, p. 266. — V. encore J. I. P. t. XIX, p. 447 ; t. XX, p. 384 ; t. XXII, p. 226, et les travaux indiqués à la note suivante et plus loin, p. 478, à la note 1.

en 1896 qu'un arrangement fut conclu entre les parties intéressées, à la suite duquel la Grèce et la Roumanie ont renoué leurs rapports diplomatiques (1).

L'Institut de droit international, dans sa session de Copenhague, en 1897, a adopté un règlement sur la capacité des personnes morales publiques étrangères (2).

N'est-il pas impossible de refuser une *personnalité civile* aux Etats étrangers ? Ils ne pourraient donc passer des contrats de fournitures, conclure des emprunts, acquérir des canons, des armes, des navires en pays étrangers ? C'est inadmissible : en méconnaissant la personnalité civile des Etats étrangers, on aboutirait en fait à paralyser et à méconnaître leur personnalité politique. — La pratique internationale, la coutume reconnaît la personnalité civile des Etats. Elle en fait une application remarquable en autorisant même l'acquisition du sol, en permettant, par exemple, à un Etat d'être, sur le territoire d'un autre Etat, propriétaire de l'hôtel où réside son ambassadeur, sa mission diplomatique.

Mais cette *personnalité civile* ne peut prédominer sur la personnalité politique et sur l'autonomie des autres Etats. L'indépen-

---

(1) Sur l'affaire Zappa, V. Desjardins, *Des droits en Roumanie d'un Etat étranger appelé par testament à recueillir la succession d'un de ses sujets*, J. I. P., t. XX, p. 1009. — Faculté de droit de Berlin. *Du droit pour les étrangers de posséder des immeubles en Allemagne*, J. I. P., t. XX, p. 727. — Fiore, *Controversia tra la Grecia e la Romania. Successione Zappa*, 1894. — Flaischlen, *Des droits en Roumanie d'un Etat étranger appelé à recueillir la succession d'un de ses sujets*, J. I. P., t. XXI, p. 282 et *Du statut national et du droit d'acquérir des immeubles en pays étranger*, R. D. I., t. XXV, p. 95. Comp. encore R. D. I., t. XXIX, p. 491 et t. XXX, p. 242. — Idromenos, *Les causes de rupture des relations entre la Grèce et la Roumanie* (en grec), Journal de jurisprudence grecque et française, t. XIII, p. 34. — Lainé, *Différend relatif à la succession Zappa*, *Archives diplomatiques*, 2e série, t. 48, p. 135. — F. de Martens, *Mémoire sur le conflit entre la Grèce et la Roumanie concernant l'affaire Zappa*, et *Zur Zappa Frage*, Zeitschrift für intern. Privat und Strafrecht, 1894, p. 329. — Louis Renault, *Du droit pour une personne morale étrangère de recueillir par succession un immeuble situé en France*, J. I. P., t. XX, p. 1118. — Streit, *L'affaire Zappa, conflit gréco-roumain*, 1894. — Typaldo-Bassia, *Le legs Zappa, conflit gréco-roumain*, Revue politique et parlementaire, mars 1895. — Weiss, *Différend relatif à la succession Zappa*, Archives diplomatiques, 2e série, t. 48, p. 127. — Wœste et Le Jeune, *Du droit pour une personne morale étrangère de recueillir par succession un immeuble situé en Belgique*, J. I. P., t. XX, pp. 1123 et 1126. — X., *L'affaire Zappa et le conflit gréco-roumain*, R. D. I., t. XXVI, p. 165. — V. aussi les consultations données par MM. Féraud-Giraud et Lehr. — V. encore Missir, *La question de la compétence dans l'affaire Zappa*, J. I. P., t. XXI, p. 776. — Negulesco, J. I. P., t. XXXIII, p. 1041. — Comp. la note qui précède.

(2) V. Annuaire de l'Institut de droit international, t. XVI, pp. 307 et suiv. — V. aussi Dupuis, *L'Institut de droit international, session de Copenhague (août 1897)*, R. D. I. P., t. IV, pp. 758 et suiv. — V. A. Pierantoni, *L'incapacité des Etats d'acquérir par succession dans un pays étranger*, R. D. I., t. V, 2e série, pp. 252 et 437.

dance respective et réciproque des Etats s'oppose à ce que la souveraineté intérieure de l'un d'eux soit, directement ou indirectement, subordonnée à la souveraineté d'un autre. D'où il suit nécessairement que la capacité civile de chaque Etat, intégrale dans son propre ressort, est limitée en ce qui concerne les acquisitions à réaliser dans le territoire d'autres Etats par la souveraineté de ceux-ci, par leur législation.

Le respect de l'autonomie, de la souveraineté intérieure de chaque Etat exige que les Etats étrangers ne puissent exercer, sur son sol, dans l'étendue de son territoire, leur capacité juridique de disposer, de recevoir, d'acquérir à titre gratuit ou à titre onéreux qu'avec l'autorisation et l'assentiment de son gouvernement. — La sécurité bien entendue de l'Etat commande à celui-ci de n'autoriser aucune acquisition de nature à être une cause possible de conflits ou de dangers (1).

283¹. — L'obligation pour les Etats de se respecter respectivement a fait parfois l'objet de traités particuliers ou de déclarations spéciales. — Citons, après la séparation de la Suède et de la Norvège, le traité du 2 novembre 1907 par lequel l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne et la Russie se sont engagées à « respecter » l'intégrité de la Norvège. — Des déclarations du 23 avril 1908 entre l'Allemagne, le Danemark, la Russie et la Suède et entre l'Allemagne, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la Suède ont stipulé le « respect » du maintien du *statu quo* territorial des parties contractantes dans les régions de la mer Baltique et de la mer du Nord. — L'article 10 du pacte de la Société des Nations adopté à la conférence de la Paix de Paris le 28 avril 1919 a stipulé : « Les membres de la Société s'engagent à *respecter* et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société ». — De même encore l'accord de Washington du 13 décembre 1921 entre les Etats-Unis, la France, l'Empire britannique et le Japon contient mention du « respect » de leurs droits touchant leurs possessions insulaires ainsi que leurs dominions insulaires dans la zone de l'océan Pacifique. — V. n° 267⁵.

283². — On peut considérer comme la méconnaissance du droit au respect mutuel que se doivent les Etats le fait par un de ceux-ci d'accomplir vis-à-vis d'un autre une œuvre de propagande et de

---

(1) Moreau, *De la capacité des Etats étrangers pour recevoir par testament en France*, J. I. P., t. XIX, p. 337. — V. encore Lainé, *Des personnes morales en droit international privé*, J. I. P., t. XX, pp. 273 et s. — Péchaud, *Capacité des personnes morales étrangères de recevoir en France à titre gratuit*, 1900. — Sacopoulo, *Des personnes morales en droit international privé*, 1898. — V. aussi Fiore, *De la personnalité civile de l'Etat*, R. D. I. P., t. I, p. 347.

fausses nouvelles destinée à éloigner de lui ses amis et à briser ses alliances. Mais ce n'est jamais directement qu'un Etat se livrera à de pareils actes ; il les dissimulera toujours derrière des individualités privées, qui, appartenant à sa propre nationalité ou à celle d'autres pays, voire même à celle du pays qu'on veut atteindre, agiront, dans la presse ou autrement, à son instigation. C'est ainsi qu'après la paix de Versailles et spécialement à la fin de 1921, pendant la conférence de Washington sur la limitation des armements, des accusations calomnieuses d' « impérialisme » et de « militarisme » furent portées à l'égard de la France par de nombreux journaux dans différents pays, qui indisposèrent contre elle l'opinion de ses alliés et de ses amis de Grande-Bretagne et des Etats-Unis d'Amérique ; ces accusations, sans nul doute, étaient dues à l'action de l'Allemagne.

284. — 5° Sanction du droit au respect. — L'Etat, à l'égard duquel le respect dû n'a pas été observé, peut demander réparation ou satisfaction, — *réparation,* par le paiement d'une indemnité au cas de dommage matériel ; — *satisfaction,* quand il y a eu atteinte à l'honneur ou à la dignité de l'Etat. La nature de la satisfaction varie selon les circonstances. Elle peut consister en explications par voie diplomatique, en excuses, dans le désaveu infligé à la conduite d'un fonctionnaire, dans des poursuites dirigées contre les auteurs de l'atteinte et dans la punition des coupables. Presque toutes les législations pénales prévoient l'hypothèse (Code pénal franç., art. 84 et 85. — Lois françaises du 29 juillet 1881, art. 36 et 37, et du 16 mars 1893. — Lois belges du 20 décembre 1852, art. 1er, et du 12 mars 1858, art. 6. — Code pénal belge, art. 123. — Code pénal de l'empire allemand, §§ 103 et 104).

L'importance et l'éclat de la satisfaction demandée se proportionnent à la gravité de l'injure. En cas de refus, l'Etat offensé peut recourir à la force des armes. — En 1827, le Dey d'Alger frappe au visage, avec son éventail, le consul français Deval. L'amiral Duperré bloque Alger, 12 juin 1827. Satisfaction est refusée par le Dey. La France organise une expédition sous la conduite du général Bourmont. Alger capitule, le 5 juillet 1830. Le Dey obtient la vie sauve, mais doit abandonner ses Etats à la France.

3. — Droit de libre commerce

285. — La nature ayant dispersé sur la surface du globe les produits nécessaires, utiles ou simplement agréables, l'échange est pour les hommes le moyen de se procurer ces produits. Le commerce est une nécessité de la vie des nations comme de celle des individus.

S'ensuit-il que les Etats aient droit au commerce, comme ils ont droit à l'indépendance, à la souveraineté, à l'égalité ?

Les auteurs des XVII^e^ et XVIII^e^ siècles ont longuement disserté sur ce point avec force distinctions entre le droit d'acheter et celui de vendre. Mais tous reconnaissent, avec Vattel, que « l'obligation de commercer avec les autres est imparfaite en soi et ne leur donne qu'un droit imparfait ; elle cesse entièrement dans les cas où le commerce nous serait préjudiciable ». — « Chaque Etat, dit G.-F. de Martens, a le droit incontestable de se refuser au commerce avec telle ou telle autre nation et par conséquent, en s'y prêtant, d'y attacher telles conditions, telles restrictions qu'il juge conformes à ses intérêts ».

Commercer avec les autres Etats constitue donc, d'après le droit des gens du XVIII^e^ siècle, une *simple faculté,* qui se rattache tout à la fois aux droits de conservation, de souveraineté et d'indépendance, et non un droit distinct, accompagné d'un devoir corrélatif.

285[1]. — C'est du même esprit que le droit international s'est inspiré dans la plus grande partie du XIX^e^ siècle : alors, comme auparavant, la liberté du commerce réside dans la faculté pour les Etats d'établir entre eux des relations commerciales, sans que les autres Etats puissent en entraver l'exercice ; mais c'est aussi la faculté pour chaque Etat de soumettre ses relations commerciales aux restrictions et aux règlements qu'il juge nécessaires ou simplement utiles à sa prospérité.

On peut, en définitive, résumer dans les propositions suivantes le droit public des nations, tel qu'il a existé à cette époque, à l'égard du commerce mutuel :

Chaque Etat est maître de laisser une entière liberté au commerce de ses nationaux avec les étrangers, — ou bien de fermer son territoire à certaines marchandises à raison de leur nature ou de leur provenance, — de les soumettre à certaines taxes, — de n'ouvrir que quelques-uns de ses ports à la navigation étrangère, — de favoriser une nation plus qu'une autre par telle ou telle clause de traité de commerce, etc., etc., — en un mot, d'étendre ou de resserrer les limites du trafic avec les nations étrangères. — Un Etat peut, en vue de certaines éventualités, comme une guerre imminente, interdire, soit définitivement, soit pour une période plus ou moins longue, l'exportation de certains produits, comme les chevaux, — ou, à raison d'une épizootie, arrêter l'importation de certains animaux. — Pour favoriser sur son territoire la création ou le développement de certaines industries, un Etat a entièrement le droit de frapper de droits prohibitifs à l'importation les produits similaires de l'industrie étrangère. — Presque toutes les puissances maritimes réservent la pratique du cabotage le long

de leurs côtes, ou la pêche dans les eaux littorales, aux seuls nationaux (n° 518). — L'Etat, qui a ainsi recours à des restrictions diverses, n'offense personne et sa conduite est à l'abri de tout reproche, parce qu'il ne fait qu'user de ses droits de souveraineté et d'indépendance.

Donc, bien que les conditions de la vie moderne mettent irrésistiblement les Etats en communication les uns avec les autres, le refus d'un Etat d'entrer en relations commerciales avec les autres nations ne saurait être considéré comme contraire au droit international. L'isolement, en lui-même, ne lèse aucun Etat (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 33). C'est un mauvais procédé, mais non une violation du droit.

286. — Ces diverses conclusions sont la conséquence des idées de souveraineté et d'indépendance des Etats. Mais, on le sait, dès la moitié du XIX^e^ siècle, ces idées ont commencé d'être mitigées plus ou moins par des notions nouvelles, qui, s'accentuant progressivement, se sont répandues dans la doctrine et aussi dans la pratique : l'interdépendance et la solidarité des Etats au point de vue économique se sont affirmées comme des principes dont le droit international devait tenir compte. — Aussi, beaucoup d'auteurs ont-ils soutenu, dans les temps modernes, des règles contraires à celles qui avaient été admises jusqu'alors. C'est ainsi que bien des publicistes contestent aujourd'hui qu'un Etat puisse s'isoler des autres Etats (1). — Des hommes de gouvernement, notamment le président des Etats-Unis, M. Wilson, en 1918, dans ses quatorze points (n° 146^4^), ont même préconisé « la suppression, autant que possible, de toutes les barrières économiques et l'établissement de conditions commerciales égales pour toutes les nations » ; ils ont aussi considéré qu'un libre accès à la mer est une condition nécessaire à la prospérité des Etats. — Pour ces auteurs et ces hommes politiques, le commerce mutuel est dès lors devenu un *droit* véritable pour les Etats : le droit à la jouissance et à l'échange des produits de la terre. Ceux qui reconnaissent que le commerce mutuel constitue un droit essentiel et primordial des Etats ne vont pas cependant sans apporter quelques restrictions à l'application de ce droit. Ils y admettent des restrictions, qu'ils basent sur l'idée du droit de conservation des Etats : si un Etat ne peut, sans se placer en dehors du droit des gens, se refuser à toutes relations avec l'étranger, fermer systématiquement ses frontières aux nationaux et aux marchandises des autres Etats, il a le droit de prendre telles mesures de

---

(1) V. Alvarez, *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*, p. 114. — De Lapradelle, *La question chinoise*, R. D. I. P., t. VIII, pp. 335 et s.

précaution et de défense qu'il juge convenables pour la production nationale. C'est ainsi qu'il peut édicter des tarifs protecteurs vis-à-vis des produits étrangers, apporter, suivant les cas, des limitations temporaires ou permanentes aux exportations et aux importations, même interdire, dans certains cas, le commerce avec un Etat étranger déterminé. Il peut également subordonner le séjour des étrangers sur son territoire à des conditions particulières, telles que la nécessité de passeports ou des déclarations aux autorités administratives (1). Il ne faut pas toutefois que, par leur étendue ou leur durée, les restrictions aboutissent en réalité à la suppression du commerce international. V. n° 267°.

286¹. — La nécessité du commerce international a été affirmée de la manière la plus nette à la conférence de Cannes qui réunit en janvier 1922 les représentants des principales puissances alliées. A cette conférence on décida la convocation à brève échéance dans une ville d'Italie, à Gênes, d'une conférence de tous les Etats européens en vue de réaliser la reconstruction économique de l'Europe. Et, dans le programme qui fut élaboré le 11 janvier pour ladite conférence, on trouve mentionnées, parmi les questions à étudier, les suivantes : « le moyen d'éliminer les difficultés qui s'opposent actuellement au libre échange des produits des divers pays, spécialement par la suppression aussi rapide et aussi complète que possible des nouvelles entraves dues aux conditions d'après guerre ; les garanties que le commerce international doit trouver dans les lois et les systèmes juridiques, ainsi que dans le régime des documents commerciaux dans les divers pays ; la possibilité pour les pays spécialement qualifiés de donner une aide expérimentée et technique ; le statut des agents consulaires ; la protection des droits de propriété industrielle, littéraire et artistique ; les règlements concernant l'accès et l'établissement des étrangers désireux de se livrer à des opérations commerciales » (2). Dans sa réunion de Cannes, le Conseil suprême des alliés prit aussi, le 6 janvier, des résolutions qui, tout en posant en règle qu' « il appartient à chaque pays d'organiser à l'intérieur son économie et de choisir pour lui-même le système qu'il préfère à cet égard », refusèrent de reconnaître à un pareil principe un caractère absolu : considérant que la solidarité économique des nations est une réalité incontestable, il admit que les puissances ne peuvent se constituer une vie économique séparée du reste du monde, mais doivent se soumettre mutuellement à certaines conditions et à certains sacrifices pour

---

(1) Mérignhac, *op. cit.*, 1re partie, pp. 247 et 257.

(2) V. le programme de la Conférence de Gênes dans La Vie des Peuples, janvier-février 1922, t. VI, p. 372.

le développement du commerce général. En effet, d'après ces résolutions, « l'effort commun des Etats les plus puissants doit s'appliquer à la suppression de tous les obstacles qui entravent le commerce, à l'octroi de crédits importants consentis aux pays les plus faibles, à la coopération de tous pour la restauration de la production normale », et, pour que soit efficace la réalisation d'un semblable effort, il faut notamment, suivant elles, que « les étrangers qui fournissent des fonds à un pays pour lui venir en aide aient la certitude que leurs biens et leurs droits seront respectés et que les bénéfices de leurs entreprises leur seront assurés ; que les gouvernements des nations s'engagent librement à établir un système légal et juridique sanctionnant et assurant l'exécution impartiale de tous les contrats commerciaux ou autres et à reconnaître toutes les dettes et obligations publiques qui ont été ou qui seront contractées ou garanties par l'Etat, les municipalités et les autres organismes publics ainsi que l'obligation de restituer, de restaurer ou, à défaut, d'indemniser pour les pertes ou les dommages causés du fait de la confiscation ou de la séquestration de la propriété ; que les nations disposent de moyens d'échange convenables et remplissent des conditions financières et monétaires qui offrent au commerce des garanties suffisantes ».

287. — Pendant longtemps, la Chine et le Japon se sont refusés à commercer avec les Etats européens et américains. L'Angleterre et la France ont saisi l'occasion offerte par des actes de piraterie, de pillage des naufragés, etc., pour forcer à coups de canon la Chine à ouvrir certains de ses ports au commerce européen et pour l'obliger, de par la loi du plus fort, à échanger ses produits contre ceux des manufactures européennes. Le traité de Nankin (29 août 1842), conclu entre l'Angleterre et le Céleste Empire (complété par un nouveau traité du 8 octobre 1843), admit les Anglais à établir des comptoirs et à commercer dans les cinq ports de Canton, d'Amoy, de Fou-Tchéou, de Ning-Po et de Chang-Haï. Plus tard, le traité de Whampoa (24 octobre 1844) admettait la France à commercer et à entretenir des consuls ou des agents consulaires dans les cinq ports. Les traités de Tien-Tsin (27 juin 1858 et 9 juin 1885) ont renouvelé ces stipulations. Par les conventions de Tche-Fou (12 septembre 1876) et de Pékin (31 mars 1890), l'Angleterre a été autorisée à faire remonter des bateaux à vapeur sur l'un des fleuves de la Chine, le Yang-Tzé Kiang et à commercer dans la province de Tzé-Tchouan (1). Plus récemment, en 1898 et 1899, de nouveaux ports chinois, Yo-tchéou-fou, au Hounan, la baie de San-tou-ngao, département de Fou-ning-fou, au

---

(1) *La vie politique à l'étranger*, année 1890, pp. 335 et 467. — V. de Lapradelle, *La question chinoise*, R. D. I. P., t. VIII, IX et X.

Fokien, et l'île de Tsing-Wang-Tao, arrondissement de Fou-ninghien, au Tchéli, ont été spontanément ouverts par le gouvernement chinois au commerce international. Le port de Nankin a été ouvert le 1er mai 1899 à la demande et sur les démarches de la diplomatie anglaise (1). A la suite des démarches collectives des représentants des puissances à Pékin, les eaux intérieures de la Chine ont été, au mois de juillet 1898, ouvertes au commerce étranger (2). Des traités signés par la Chine en 1902 avec l'Angleterre, les Etats-Unis et le Japon ont ouvert de nouveaux ports de commerce (3). — Conformément aux traités ainsi conclus par la Chine, des quartiers séparés furent assignés, dans les ports ouverts au commerce européen, à l'usage des sujets des puissances étrangères signataires. Ces quartiers spéciaux sont connus sous le nom de *concessions*. Ces concessions ayant été accordées séparément aux différentes puissances en relations de traités avec la Chine, il peut y en avoir plusieurs dans un même port (Ex. : Tien-Tsin, Hankow) : à Shanghaï, les concessions britannique et américaine ont été en 1854 réunies en une seule, dite concession internationale ; la concession française y constitue encore un quartier séparé. Les concessions restent territoire chinois ; les propriétaires fonciers étrangers y paient comme les nationaux du pays une taxe foncière au gouvernement chinois ; mais elles sont administrées soit par le consul de l'Etat en faveur duquel la concession a été établie, soit par un conseil municipal élu par les contribuables étrangers qui y résident : le consul ou le conseil rend pour le maintien de l'ordre public des ordonnances et des règlements obligatoires pour tous les résidents, prélève des taxes destinées aux besoins municipaux, décide de la construction des monuments publics et des routes, dispose d'une police. Sauf dans la concession internationale de Kulangsoo, dont le conseil comprend un membre nommé par les autorités locales chinoises, les ressortissants chinois, quoique constituant la majorité de la population de la plupart des concessions et supportant la plus grande partie des taxes municipales, ne sont pas représentés dans les conseils municipaux;

---

(1) Livre jaune français, *Chine*, 1898-1899, pp. 160 et s.

(2) Livre jaune précité, pp. 149 et s. V. dans ce Livre jaune le texte du règlement relatif à la navigation à vapeur étrangère dans les rivières intérieures de la Chine.

(3) V. Annales des sciences politiques, t. XVIII, p. 830. — Ballero, *Ouverture de la Chine à l'influence française au cours des XIXe et XXe siècles*, 1902. — En Sai Tai, *Treaty Ports in China*, 1915. — De Floeckher, *Le problème chinois*, R. D. I. P., t. XVI, p. 166. — Guerlet, *Etude des divers procédés d'action politique des puissances en Chine*, 1907. — Nederbragt, *Pénétration pacifique en Chine* (en néerlandais), 1918. — Tchen Ki Chan, *La politique de la porte ouverte en Chine*, 1912.

dans la concession de Shanghaï les résidents chinois ont simplement un comité consultatif de trois délégués élus annuellement par les différentes corporations commerciales chinoises. Les concessions sont des centres de commerce actifs. Elles portent une atteinte grave à la souveraineté de la Chine : les habitants chinois des concessions ne peuvent être arrêtés par les autorités chinoises qu'avec l'approbation du consul étranger ; à Shanghaï, les crimes commis par un Chinois contre un autre Chinois et les actions en justice introduites par un Chinois contre un autre Chinois doivent être jugés, même si l'affaire n'implique aucun étranger, ni aucun intérêt étranger, par la cour mixte où il existe un juge étranger ; si des Chinois se réfugient dans une concession pour échapper à la justice, les autorités chinoises ne peuvent les atteindre que si leurs mandats sont homologués par les autorités étrangères de la concession ; les troupes chinoises ne peuvent passer à travers les concessions, bien que celles-ci fassent partie du territoire chinois. — En 1919, à la conférence interalliée de la Paix réunie à Paris, la Chine a exprimé le désir que les concessions étrangères lui fussent restituées (1). — Par la paix de Versailles du 28 juin 1919 avec l'Allemagne (art. 130 et 132) la Chine a été remise en possession des concessions allemandes de Hankow et de Tien-Tsin. — Au cours de la conférence du Pacifique tenue à Washington en novembre-décembre 1921, la Chine s'est élevée avec force contre l'existence des concessions étrangères sur son territoire (V. mémorandum chinois de novembre 1921) (2).

---

(1) V. mémoire présenté en avril 1919 à la Conférence par la délégation chinoise, pp. 23 et s. — Quand le gouvernement chinois déclara la guerre en 1917 à l'Allemagne et à l'Autriche-Hongrie, il prit en charge les concessions allemandes et austro-hongroises de Tien-Tsin et de Hankow ; aucune critique sérieuse ne fut présentée contre l'administration chinoise.

(2) Le 16 novembre 1921, au nom de la délégation chinoise à Washington, M. Sze a remis un memorandum détaillé où le gouvernement chinois précise ses revendications et formule les principes généraux suivants en vue du règlement des problèmes du Pacifique et de l'Extrême-Orient par rapport à la Chine :

1° Les puissances s'engagent à respecter et à observer l'intégrité territoriale et politique et l'indépendance administrative de la République chinoise. La Chine, de son côté, est prête à prendre l'engagement de n'aliéner ni de céder à bail aucune portion de son territoire ou de son littoral à aucune puissance ;

2° La Chine étant pleinement d'accord avec le principe de la porte ouverte ou d'égalité pour le commerce et l'industrie de toutes les nations ayant des relations par traité avec la Chine, est prête à accepter d'appliquer ce principe dans toutes les parties de la République chinoise sans exception ;

3° En vue de renforcer la confiance mutuelle pour maintenir la paix dans le Pacifique et l'Extrême-Orient, les puissances conviennent de ne conclure entre elles aucun traité ni accord affectant directement la Chine et la paix générale de ces régions, sans préalablement les notifier à la Chine et sans lui fournir les moyens d'y participer ;

287[1]. — Par le traité de Nangazaki (14 octobre 1854), le Japon a ouvert les ports de Nangazaki et de Hacodaté aux bâtiments anglais. Par celui de Yeddo, du 9 octobre 1858, les Français furent admis dans les mêmes ports. — Dans les années qui suivirent, la plupart des Etats européens signèrent des traités analogues. Le Japon, jusqu'alors fermé aux étrangers, leur ouvrait sept ports. Dans chaque port, il leur concédait un terrain où ils devaient s'établir. Les étrangers demeuraient soustraits aux lois et à la juridiction locales. Depuis lors, les soies du Japon jouent un rôle important sur les marchés européens (1). — En 1889, le gouvernement japonais a déclaré ouverts au commerce d'exportation neuf autres principaux ports. — Par les traités qu'il a conclus depuis 1894 avec les Etats européens, et qui ont reçu leur effet en 1899, le Japon a été ouvert complètement aux commerçants étrangers (2).

La Corée fermée aux étrangers jusqu'à une époque récente n'a consenti à ouvrir qu'un nombre limité de ports au commerce international. Par des traités signés avec les puissances étrangères

---

4° Tous les droits, privilèges, immunités, engagements spéciaux, quel que soit leur caractère ou base contractuelle, revendiqués par une des puissances en Chine ou ayant trait à la Chine, devront être déclarés, et toutes les revendications de cette nature, présentes ou futures, n'ayant pas été publiées, seront considérées comme nulles. Les droits, privilèges, immunités, engagements connus et devant faire l'objet de la déclaration, devront être soumis à un examen en vue de déterminer la portée de la validité et s'ils sont validés, de les mettre en harmonie tant entre eux qu'avec les principes proclamés par la présente conférence ;

5° Immédiatement ou aussi rapidement que possible, les restrictions apportées actuellement à la liberté d'action de la Chine, en matière politique, juridictionnelle, administrative devront être supprimées ;

6° En ce qui concerne les engagements actuellement contractés par la Chine sans limitation de temps, une durée déterminée raisonnable et précise sera fixée ;

7° Pour l'interprétation des textes accordant des droits spéciaux et des privilèges, on appliquera les principes du droit commun et lesdits droits devront être strictement interprétés dans le sens le plus favorable à celui qui les a considérés ;

8° Les droits de la Chine en tant que puissance neutre devront être pleinement respectés au cours des guerres futures auxquelles elle ne participerait pas ;

9° Des dispositions seront arrêtées pour le règlement pacifique des contestations internationales dans le Pacifique et en Extrême-Orient ;

10° Des dispositions seront prises en vue de discuter les questions internationales relatives au Pacifique et à l'Extrême-Orient afin de servir de base à la définition, à leur égard, de la politique commune des puissances signataires.

(1) Lawrence sur Wheaton, *Commentaire*, t. I, pp. 126 et s.

(2) V. Gubbins, *The Progress of Japan, 1853-1871*, 1911. — Van Kleffens, *Les relations de nature juridique entre les Pays-Bas et le Japon depuis 1605* (en néerlandais), 1919. — Legendre, *L'évolution du Japon*, Revue de Paris, 15 juillet 1919. — Porter, *The full recognition of Japan*, 1911.

à partir de 1876 elle avait ouvert en 1904 quatorze ports ou villes au commerce étranger (1).

287². — Dans ces dernières années, une doctrine a pris corps, sous le nom de « doctrine de la *porte ouverte* », qui permet à chaque Etat d'obliger les autres à recevoir ses produits et à laisser ses nationaux faire le négoce sur leur territoire. Ce sont les Etats-Unis qui ont pris l'initiative de cette doctrine, en l'appliquant spécialement à la Chine : en 1900, ils engagèrent des pourparlers avec les puissances européennes, en particulier avec l'Angleterre, pour une organisation simultanée et immédiate de la porte ouverte en Chine (2). Mais une révolte xénophobe, la révolte des Boxers, éclata au même moment dans le Céleste Empire. Après sa répression par un corps de troupes internationales fourni par la France, l'Angleterre, l'Allemagne, la Russie, l'Italie, le Japon et les Etats-Unis, ces derniers réaffirmèrent la nécessité d'ouvrir la Chine au commerce universel sur un pied d'égalité entre toutes les nations, les droits acquis étant respectés (note Adee du 29 août 1900), et en décembre 1900, une note conjointe des puissances prit comme base le principe de la porte ouverte, appuyé par le principe de l'intégrité territoriale de la Chine. L'article 11 du protocole du 7 septembre 1901 pour la reprise des relations amicales des puissances étrangères avec la Chine a stipulé l'engagement par celle-ci de faciliter les relations commerciales avec les pays étrangers. La convention anglo-japonaise du 30 janvier 1902 et la déclaration franco-russe du 3/16 mars 1902 ont maintenu la porte ouverte en Chine. Les accords sortis de la conférence sur la question du Pacifique qui s'est ouverte à Washington au mois de novembre 1921 ont proclamé, en même temps que le respect de la souveraineté, de l'intégrité et de l'indépendance de la Chine, le principe de la porte ouverte : la Chine, à la conférence, s'est déclarée pleinement d'accord avec ce principe (memorandum chinois de novembre 1921). — En 1904, la France et l'Angleterre, par des déclarations du 8 août, se sont obligées à appliquer au Maroc et en Egypte le principe de la liberté commerciale ou de la porte ouverte.

287³. — Dès lors qu'un Etat a autorisé le commerce de ses nationaux avec les étrangers, est-il tenu d'empêcher ses nationaux de boycotter les marchandises étrangères ? Ici encore les notions de souveraineté et d'interdépendance ou de coopération économique entrent en lutte. Ceux qui reconnaissent toujours une influence prépondérante à l'idée de l'indépendance des Etats ne considèrent

---

(1) V. Rey, *La condition juridique des étrangers en Corée*, Rev. de dr. int. privé, 1906, p. 295, 1907, p. 359 et 1908, p. 111.

(2) V. Livre bleu anglais du 10 avril 1900.

pas le boycottage comme un acte nécessairement illicite ; au contraire, ceux qui voient dans la solidarité et l'interdépendance une base essentielle du droit international l'envisagent, tout au moins lorsqu'il n'est pas justifié, comme une manifestation hostile. La question sera étudiée plus loin (nos 985[1] et s.) (1).

287[4]. — La liberté du commerce quelle qu'opinion qu'on professe à son égard, doit avoir en tout cas une limite. Elle ne peut pas s'exercer sur des objets illicites en eux-mêmes et, d'une manière générale, au point de vue international. Ainsi, la traite des noirs, la piraterie, la contrebande sont l'objet de restrictions légitimes au principe de la liberté commerciale.

287[5]. — Au droit de *libre commerce* se rattache la question du droit de *libre transit*. Le commerce international ne peut être réellement libre que si les Etats ont toutes facilités pour faire passer leurs transports au travers de leurs territoires respectifs. On dit qu'un transport a lieu en transit quand, tout en traversant le territoire d'un Etat, il a son origine et sa destination en dehors de ce territoire. Le transit est d'une nécessité absolue lorsque deux Etats sont séparés par un autre, sans avoir d'accès à la mer : il y a alors une situation analogue à celle de l'enclave en droit privé. La notion de transit se conçoit pour toute espèce de transports, quels qu'en soient l'objet ou les moyens d'exécution : personnes, bagages ou marchandises, bateaux, voitures, wagons de chemins de fer, véhicules aériens. — Pendant longtemps l'idée de souveraineté a fourni aux Etats un moyen commode d'empêcher le passage sur leur territoire, et ils ne se firent point faute d'en user. Mais, avec le développement des relations, cette idée devait faire place peu à peu à celle de l'interdépendance des peuples. Aucun Etat moderne ne songe plus aujourd'hui à s'enfermer dans une muraille de Chine. Si désormais les Etats n'opposent plus un refus brutal d'accès, ils ne s'accordent pas cependant encore une entière liberté de pénétration : ils soumettent souvent les conditions de transport à de telles distinctions suivant l'origine et la destination des produits qu'en fait les communications sont rendues difficiles ; avec le système des traitements préférentiels, ils peuvent y apporter de sérieuses entraves (2). Pour assurer la liberté du transit, il faut donc, avec l'ouverture du territoire, une certaine égalité de traitement dans les communications internationales. Mais ce résultat ne saurait être obtenu d'une manière efficace que par une régiementation juridique générale. Or, jusqu'ici, il n'a été passé en la matière que de rares conventions particulières. On ne peut guère citer que les traités du 20 octobre

---

(1) V. Alvarez, *op. cit.*, p. 114.

(2) Comp. Hauser, *Les méthodes allemandes d'expansion économique.* — De Leener, *La politique des transports en Belgique*, 1913.

1904 (art. 6) entre le Chili et la Bolivie, du 26 octobre 1905 entre la Suède et la Norvège et du 10 mai 1914 entre la Grèce et la Serbie qui aient proclamé la liberté du transit et l'interdiction de toutes mesures susceptibles de l'entraver. La grande guerre de 1914-1919 est venue montrer aux puissances toute l'importance de la question. La nécessité de réparer les désastres causés par elle et la formation d'Etats nouveaux plus ou moins enclavés, à laquelle elle conduisit, exigèrent qu'on donnât les facilités les plus grandes aux relations économiques des nations. Ces considérations ont déterminé les Etats alliés et associés, au moment où ils s'occupèrent du rétablissement des relations pacifiques, à envisager l'incorporation dans les traités de paix d'une réglementation juridique conventionnelle du régime des transports en transit. Mais le temps leur manqua pour réaliser ce projet. La Conférence de la Paix décida que l'œuvre commencée par elle serait continuée sous le patronage de la Société des Nations. L'article 23 du pacte de la Société des Nations inséré dans les traités de paix stipula donc que « les membres de la Société prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société ». C'est en exécution de cet article qu'un « Comité provisoire des communications et du transit » fut établi par la Société des Nations pour élaborer un « projet de convention générale sur la liberté du transit », en même temps que d'autres projets sur la navigation et les chemins de fer. Cette commission termina son travail à la fin de mars 1920 et, l'année suivante, son projet fut soumis à une « conférence générale des communications et du transit » qui, réunie à Barcelone sous les auspices de la Société des Nations, l'a adopté le 20 avril 1921, après lui avoir fait subir quelques modifications.

287ᵉ. — La convention de Barcelone, signée par les représentants de 44 nations appartenant aux divers continents, ne vise que les transports par voies navigables et par voies ferrées, à l'exclusion des communications aériennes au-dessus d'un territoire étranger : celles-ci ont fait l'objet d'une convention particulière signée à Paris le 13 octobre 1919 (art. 1 et 2) (V. *infrà*). Elle n'a trait, d'autre part, qu'aux transports en transit en temps de paix : pour le temps de guerre, elle se borne à dire que ses dispositions sont maintenues « dans la mesure compatible avec les droits et les devoirs des belligérants et des neutres » (art. 8). — L'esprit général de la convention, ainsi limitée, est de réaliser la liberté effective du transit en égalisant dans la mesure du possible les conditions du passage à travers tous les Etats, y compris l'Etat transitaire. Les Etats contractants s'engagent à faciliter les transports par les territoires placés sous leur souveraineté ou leur autorité, sur les voies en service appro-

priées au transit international, sans faire aucune distinction tirée de la nationalité des personnes, du pavillon des navires ou bateaux, de la provenance et de la destination, du point d'entrée ou de sortie du territoire, ou de toute autre considération relative à la propriété des marchandises ; ils autorisent le transit à travers leurs eaux territoriales conformément aux conditions et réserves d'usage (art. 2). Est prohibée la perception de droits à raison du seul fait du transit ; on n'autorise que les taxes et redevances rémunératoires, contre-partie d'un service rendu au commerce en transit, et celles-ci doivent être toujours équitables, sans différenciation d'ordre politique (art. 3 et 4). Il ne doit être apporté à la liberté du transit d'autres restrictions que celles motivées par des raisons de santé ou de sécurité, par l'application des conventions internationales générales, par des événements graves intéressant la sûreté de l'Etat ou les intérêts vitaux du pays (guerre, troubles intérieurs, etc.) (art. 5, 7, 9 et 12). — Le bénéfice du libre transit ne peut être exigé que par les seuls Etats contractants (art. 6). — Les accords antérieurement conclus en matière de transit sont maintenus, mais, à leur expiration ou dès que cela sera possible, des modifications y seront apportées pour les mettre en harmonie avec les dispositions de la convention ; les facilités plus grandes précédemment accordées ne sont point retirées ; les Etats contractants peuvent conclure des « ententes régionales » relatives au transit en conformité avec les principes de la convention et même, exceptionnellement, des accords contraires à ces dispositions « s'ils sont justifiés par des raisons géographiques, économiques ou techniques » (art. 10 et 11). — Les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de la convention doivent être portés devant la Cour permanente de justice internationale, à moins qu'une convention spéciale n'ait imposé un réglement par arbitrage ou de toute autre manière ; mais, préalablement à toute instance judiciaire, les Etats s'engagent, en vue d'un règlement à l'amiable, à soumettre leurs différends, pour avis consultatif, à la « Commission des communications et du transit » instituée par la Société des Nations (art. 13).

En attendant la conclusion de la convention générale sur la liberté du transit, les principes essentiels consacrant cette liberté avaient été déjà explicitement affirmés, après la guerre, dans les divers traités annexes aux traités de paix de 1919-1920, dits traités de limites, conclus par les principales puissances alliées et associées avec la Tchéco-Slovaquie, la Pologne, le royaume des Serbes, Croates et Slovènes et la Grèce. — Les traités de paix eux-mêmes avaient imposé temporairement (pendant cinq ou trois ans depuis leur mise en vigueur) aux Etats ex-ennemis un régime spécial en ce qui concerne le commerce de transit : ces Etats étaient contraints, sans réciprocité, d'accorder au commerce de transit des Etats alliés un

raitement en tout égal à celui qu'ils font à leurs propres nationaux V. notamment art. 321 et s., 365, 378, traité de Versailles avec 'Allemagne ; art. 284 et s., 312, 330, traité de Saint-Germain avec 'Autriche).

288. — Un Etat ne peut, sans offense ou lésion, prétendre exclure e commerce rival d'un autre Etat du territoire d'un troisième Etat, vec lequel trafiquent ses propres sujets. En vain, les Espagnols, les Portugais, les Hollandais ont-ils autrefois essayé de se réserver le nonopole du commerce avec les Indes occidentales et orientales : ls ont succombé dans leurs prétentions exagérées. De nos jours, 'exclusion du commerce rival d'un autre Etat s'est parfois réalisée par la voie de traités de commerce et par l'effet de combinaisons de tarifs, avec le consentement de l'Etat dont on veut fermer le erritoire à autrui, cet Etat ne consentant d'ailleurs pratiquement à pareille exclusion qu'en retour d'avantages certains, tangibles et importants. Les partisans de la solidarité économique des nations doivent se montrer forcément hostiles à un tel consentement.

289. — Les colonies ne peuvent être, sous ce rapport, assimilées à des puissances tierces. Elles relèvent de la métropole, font partie du territoire de l'Etat. — Celui-ci aura-t-il le droit de réserver à la métropole le commerce exclusif de ses colonies ? C'est un régime que des Etats ont parfois appliqué (*système colonial*). Une pareille mesure peut constituer au point de vue de l'économie politique une véritable erreur ; elle n'en est pas moins, au point de vue du droit, si on la fonde sur le principe de la souveraineté et de l'indépendance des Etats, un acte aussi régulier que celui par lequel un Etat interdit sur son territoire l'introduction de telle ou telle marchandise étrangère. C'est une fermeture partielle du territoire : usage imprudent peut-être, mais simplement usage de la liberté; procédé peu courtois envers les autres Etats, mais pas atteinte à leurs droits. Mais c'est d'une autre manière qu'on doit l'envisager avec la conception de l'interdépendance. Cette conception doit de même conduire à critiquer le système des Etats qui astreignent dans leurs colonies l'importation ou l'exportation, faites par des étrangers, à des droits d'entrée ou de sortie, auxquels ne seront pas assujettis les nationaux (V. n° 285[1]) : c'est un moyen de développer le commerce d'une colonie naissante avec sa métropole et d'indemniser indirectement celle-ci de partie des dépenses qu'elle a accomplies pour la fondation de la colonie.

SECTION II. — **Devoirs des États**

290. — Entre individus, les devoirs correspondent aux droits. Il en est de même entre Etats. — Les droits que les publicistes et

la coutume internationale leur reconnaissent impliquent des devoirs réciproques et corrélatifs. — Entre Etats, comme entre particuliers, nul ne peut prétendre à la jouissance d'un droit, qu'à la condition d'admettre et de supporter l'exercice du droit égal d'autrui. — Si l'on parle fréquemment des *droits* des Etats, on néglige un peu trop de parler de leurs *devoirs* : on doit cependant constater qu'à la Haye, en 1907, deux conventions, les conventions V et XIII relatives à la neutralité terrestre ou maritime, ont expressément envisagé les *devoirs* en même temps que les *droits* des puissances neutres.

Le fondement des devoirs des Etats est l'existence même des relations internationales. Ces relations ne pourraient pas être pratiquement assurées si les Etats n'avaient que des droits sans être soumis en même temps à des devoirs correspondants. Aussi ceux-là même qui basent le droit international sur le principe de l'indépendance et de la souveraineté absolues des Etats sont-ils dans la nécessité d'imposer à ceux-ci certaines obligations. A plus forte raison doit-il en être ainsi pour ceux qui admettent la notion d'une interdépendance ou d'une solidarité entre nations : « Toute nation une fois reçue, sur sa demande, dans le cercle des gouvernements civilisés, a dit Daniel Webster dans les instructions officielles qu'il publia en sa qualité de secrétaire d'Etat des Etats-Unis d'Amérique, doit comprendre qu'elle n'obtient pas seulement des droits de souveraineté et la dignité du caractère national, mais qu'elle s'oblige à l'observation stricte et fidèle de tous les principes, lois et usages, qui ont obtenu cours parmi les Etats civilisés ».

290[1]. — Les devoirs des Etats présentent un double caractère. Les uns ont un caractère *juridique* : l'accomplissement peut en être exigé par les moyens de coercition que le droit international autorise. Les autres ont simplement un caractère *moral* ; ce sont des préceptes d'équité, de courtoisie, d'humanité, dont la sanction est l'opinion publique ; nul Etat ne peut contraindre un autre à les remplir, il n'a contre lui que l'arme de la réciprocité (n° 39). Certains qualifient les premiers de devoirs *parfaits* et les seconds de devoirs *imparfaits* (1).

291. — En fait, il est parfois assez malaisé de déterminer exactement à quelle classe appartient un devoir déterminé. — Ainsi, les auteurs discutent si un Etat doit accorder aux habitants d'un autre Etat l'usage innocent de ses routes terrestres, de ses cours d'eaux, des établissements destinés aux communications des individus, comme les chemins de fer : c'est la question qu'ils traitent sous la dénomination de *jus usus innocui* ou de *jus passagii innocui*. Mais ceux qui reconnaissent un parei

---

(1) V. Chrétien, *Principes de droit international public*, 1893, p. 302.

levoir ne s'accordent pas sur son caractère. Est-il parfait ou mparfait ? Devoir juridique ou simplement bon office ? Ne faut-il oas au moins faire des distinctions selon qu'il s'agit d'un Etat enclavé ou d'un Etat non enclavé ; n'y a-t-il pas un levoir juridique quand il s'agit d'un Etat enclavé com- ne la Suisse : refuser tout passage aux habitants ou aux narchandises d'un semblable Etat, ne serait-ce pas porter atteinte à son droit de conservation (1) ? — Le critérium auquel il convient en principe de s'attacher pour distinguer le devoir juri- dique du devoir moral est, à notre avis, le suivant : un devoir ne présente un caractère juridique que lorsque l'inaccomplissement par l'Etat de l'acte qui en est l'objet constitue la violation d'un *droit* qui appartient à un autre Etat, car seule la violation d'un droit peut être l'objet d'une coercition extérieure. Appliquons ce criterium à la difficulté qui vient d'être indiquée. Si l'usage inno- cent d'un territoire est un *droit* pour un Etat étranger, le maître de ce territoire aura l'obligation juridique de le lui octroyer ; mais, s'il n'est pas un droit pour lui, le souverain du sol n'aura que le devoir moral de le lui accorder ; or, la question de savoir si ici il y a ou non un droit dépend surtout du point de savoir si l'idée qui domine les relations internationales est l'idée d'indépendance envisagée d'une manière absolue ou l'idée d'interdépendance des Etats : avec l'idée d'indépendance absolue qui fait du souverain du territoire un maître exclusif, pouvant à son gré l'ouvrir ou le fermer, l'Etat étranger n'a pas un droit à y pénétrer ; il l'a au con- traire avec l'idée d'interdépendance, de solidarité ou de coopéra- tion qui met l'intérêt commun au-dessus de l'intérêt personnel. L'obligation pour un Etat d'admettre des étrangers sur son sol sera ainsi, dans le premier cas, un pur devoir moral mais, dans le second, un devoir vraiment juridique. — Observons que les devoirs juridiques seront beaucoup plus nombreux dans le système de l'in- terdépendance que dans celui de l'indépendance.

291[1]. — Les devoirs qui ne sont que moralement obligatoires d'Etat à Etat peuvent, dans certaines circonstances, acquérir la valeur d'un lien international et se transformer en de véritables devoirs juridiques. C'est ce qui se produira quand ces devoirs seront le résultat d'une tradition constante ou auront fait l'objet d'une stipulation conventionnelle, quand par exemple ils auront été consacrés spécialement par un traité (2). Mais, devenus tels par

---

(1) Grotius, *op. cit.*, lib. II, cap. II, XI. — Vattel, *op. cit.*, liv. II, chap. IX et X, §§ 123 et 134. — Diena, *Se in quale misura il diritto interno posse portare limitazioni alle obligazioni internazionali degli Stati*, 1901.

(2) V. Vattel, *op. cit.*, liv. II, chap. II, § 26. — Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, n°s 187 et 194, pp. 309 et 329.

le fait d'un traité ou d'un usage, une convention ou un usage contraire pourra les faire retomber au rang de simples devoirs moraux.

§ 1. — Devoirs moraux des États

292. — Les devoirs moraux qu'ont les Etats les uns vis-à-vis des autres, indépendamment de tout traité ou de toute règle du droit international créant un droit et un devoir corrélatifs, accidentels et conventionnels, se résument pour la plupart dans une idée d'assistance. Les Etats civilisés sont tenus de se fournir une aide mutuelle, afin de protéger autant que possible les intérêts de leurs ressortissants respectifs. — Ce devoir d'assistance sera, suivant les cas, plus ou moins direct. Dans l'état actuel du droit international, il se manifeste spécialement dans les hypothèses suivantes :

292[1]. — 1° Chaque Etat est obligé à recevoir dans ses ports et rades les navires étrangers, vaisseaux marchands ou navires de guerre, qui y cherchent un refuge pour réparer les avaries résultant de fortunes de mer, ou pour s'approvisionner de vivres, de charbon, des objets utiles ou nécessaires à la navigation, et à plus forte raison les navires qui fuient devant la tempête régnant en haute mer (Fiore, *Droit international codifié,* art. 347).

293. — 2° Les Etats maritimes doivent organiser ou réglementer un service de sauvetage, afin qu'en cas de naufrage, d'échouement ou de tout autre sinistre, se produisant dans les eaux territoriales d'un Etat, les autorités locales fournissent aux naufragés les secours nécessaires pour le sauvetage des bâtiments et de leurs cargaisons, ou pour recueillir les épaves rejetées par les flots. Ils doivent aussi veiller au rapatriement des naufragés étrangers (*ibidem,* art. 350 à 357).

294. — 3° En dehors de tout traité, les Etats doivent se faciliter réciproquement, dans la mesure du possible, l'administration de la justice en matière civile et pénale, régler leur législation intérieure de façon à ce que leurs tribunaux puissent, à la demande d'une juridiction étrangère, procéder aux enquêtes, expertises, interrogatoires et autres actes d'instruction nécessaires à l'administration de la justice (*ibidem,* art. 359). — Constatons que ce devoir est aujourd'hui défini dans son étendue et dans ses formes par un grand nombre de traités conclus entre les Etats civilisés. *Ex. :* traités de la France avec l'Italie, 1[er] septembre 1860, avec la Suisse, 15 juin 1869, et tous les traités d'extradition.

294[1]. — 4° Les Etats doivent se concerter pour arriver à la solution des questions relatives à la santé publique présentant un intérêt international, pour empêcher la propagation des maladies contagieuses et l'extension des épidémies par l'institution de conférences sanitaires, de conseils de santé, de règlements de police des ports de mer, etc., etc. Il a été passé des conventions sanitaires

nternationales pour protéger l'Europe des maladies épidémiques choléra, peste, fièvre jaune) (V. *infrà*, n^os^ 409^7^ et 926).

294^2^. — 5° En 1899 et en 1907, réunis à la Haye, les Etats ont ffirmé qu'il y avait pour eux, en matière d'arbitrage international, n « devoir » — devoir moral démuni de toute sanction : « Les uissances signataires, portent respectivement les articles 27 et 48 les conventions de 1899 et de 1907 sur le règlement pacifique des conflits internationaux, considèrent comme un *devoir*, dans le cas où un conflit aigu menacerait d'éclater entre deux ou plusieurs l'entre elles, de rappeler à celles-ci que la cour permanente leur st ouverte » (1). Un pareil devoir moral était déjà, avant les confé- rences de la Haye, indiqué par les auteurs : « Avant de confier a solution d'une question internationale au sort des armes, disait n effet Calvo, les Etats sont *moralement* tenus d'épuiser toutes es voies possibles et honorables pour arriver à un arrangement miable et pacifique » (2). Certains, même, veulent faire de ce levoir un devoir *juridique* (V. *infrà*, n^os^ 295 et 295^2^).

294^3^. — 6° Une manifestation un peu particulière du devoir noral d'assistance s'est produite pendant et aussi après la grande guerre de 1914-1919. Dans les deux camps, les Etats les plus riches ou les moins atteints par les hostilités ont avancé à leurs alliés, noins fortunés ou plus malheureux, à des conditions specialement vantageuses, des sommes d'argent, souvent considérables, pour ssurer leur existence. La France, la Grande-Bretagne et l'Italie nt même décidé, dans une conférence que leurs ministres ont enue à Paris en janvier 1921, de prendre des mesures en vue de venir financièrement en aide à leur ancienne ennemie, l'Autriche, dont la situation économique et pécunaire était presque déses- pérée. Dans le courant de la même année, la plupart des Etats européens ont pris des mesures pour envoyer des secours à la Russie décimée par la famine et les épidémies (n° 409^7^). Au mois de janvier 1922, en présence du délabrement économique dans lequel se trouvaient de nombreuses régions européennes, les principales puis- sances alliées, réunies à Cannes, ont résolu d'inviter tous les pays de l'Europe à se réunir à Gênes en conférence pour collaborer en commun à la reconstitution économique de l'ancien continent. Dans ces divers cas, les Etats avaient toutefois, on doit le reconnaître, un intérêt politique à agir de la sorte.

294^4^. — Dans le même ordre d'idées, geste nouveau dans l'histoire du monde, après la guerre mondiale, sous le regard bienveillant des Etats, un grand nombre de villes ont « adopté » des communes des

---

(1) Mérignhac, *La Conférence internationale de la Paix*, 1900, p. 335.
(2) Calvo, *Le droit international théorique et pratique*, 5° édit., t. III, § 1670.

régions dévastées par la lutte afin d'aider à leur reconstruction. E
il en fut ainsi, non seulement dans les rapports des anciens Etat
belligérants, mais aussi dans ceux de ces Etats avec des pays resté
neutres durant les hostilités. Ce fut le cas, vis-à-vis de la France
notamment de l'Angleterre, des Pays-Bas, des Etats-Unis d'Amé
rique, de quelques Républiques de l'Amérique du Sud : un « quar
tier néerlandais », construit avec l'aide de la Hollande, compose l
nouvelle ville de Lens (1). Les Etats eux-mêmes ont parfois décid
de donner directement leur assistance à des localités ravagées pa
la guerre. Ainsi, en 1921, le gouvernement du Pérou s'est constitu
le parrain de la commune dévastée de Doulieu (Nord de la France)
il lui a fait spécialement don d'une somme de 100.000 francs pou
construire sa maison commune (2).

294⁵. — Ce ne sont là que des exemples. Il en est bien d'autre
que l'on pourrait donner de l'obligation morale d'assistanc
mutuelle. Un jurisconsulte américain, M. Alvarez, a résumé dan
la liste suivante les principaux devoirs moraux, tous manifestatio
de la solidarité, qui, d'après lui, incombent aux Etats : « Les Etat
ont le devoir moral d'aider au progrès général de la civilisatio
et, notamment, de : 1° assurer des conditions de travail justes e
humaines ; 2° procurer le traitement équitable des population
indigènes dans les territoires soumis à leur administration
3° maintenir l'ordre intérieur, c'est-à-dire la stabilité gouverne
mentale indispensable à l'accomplissement des devoirs internatio
naux ; 4° s'entr'aider dans l'organisation des services administra
tifs internationaux et dans les questions d'un caractère humani
taire et sanitaire ; 5° s'inspirer, dans leurs rapports mutuels, d
l'idée qu'ils ont les uns et les autres pour mission de poursuivr
solidairement, par le progrès, le bonheur humain » (3).

294⁶. — On trouve également dans l'article 23 du pacte de l
Société des Nations du 28 avril 1919 une indication de certaine
obligations morales des nations : « Sous la réserve, et en confor
mité des dispositions des conventions internationales actuellemen
existantes ou qui seront ultérieurement conclues, dit cet article
les membres de la Société : *a*) s'efforceront d'assurer et de main
tenir des conditions de travail équitables et humaines pour l'hom
me, la femme et l'enfant sur leurs propres territoires, ainsi qu
dans tous les pays auxquels s'étendent leurs relations de commerc

---

(1) V. dans le Temps du 28 novembre 1920, un article sur « les ville
marraines ».

(2) V. Temps du 22 novembre 1921 ,p. 2.

(3) Article 10 d'un projet de déclaration des droits et devoirs des Etat
et des Nations, présenté par M. Alvarez en novembre 1919 à la Commissio
de l'Union juridique internationale, Séances et travaux de l'Union, 2ᵉ session
1920, p. 87.

et d'industrie et, dans ce but, d'établir et d'entretenir les organisations internationales nécessaires ; *b*) s'engagent à assurer le traitement équitable des populations indigènes dans les territoires soumis à leur administration ; *c*) chargent la Société du contrôle général des accords relatifs à la traite des femmes et des enfants, du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles ; *d*) chargent la Société du contrôle général du commerce des armes et des munitions avec les pays où le contrôle de ce commerce est indispensable à l'intérêt commun ; *e*) prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société, étant entendu que les nécessités spéciales des régions dévastées pendant la guerre de 1914-1918 devront être prises en considération ; *f*) s'efforceront de prendre les mesures d'ordre international pour prévenir et combattre les maladies ». Comp. encore art. 25 du pacte.

294[7]. — On a parfois considéré, d'une manière générale, comme un simple devoir moral l'observation du cérémonial international. Telle est en particulier l'opinion de M. Chrétien (1). Nous estimons qu'il faut voir dans cette observation plus qu'une obligation morale : un devoir juridique. Le cérémonial est en effet la marque extérieure du respect de la personnalité des Etats, et le respect, on l'a vu (n° 279), est pour ceux-ci un véritable droit. Il en doit être tout au moins ainsi pour les points du cérémonial qui sont consacrés par des traités ou par des traditions constantes (n° 291[1]) ; les seules règles du cérémonial dont l'accomplissement puisse constituer un pur devoir moral sont celles qui ne sont qu'arbitraires.

294[8]. — La Déclaration des droits et devoirs des nations émise le 6 janvier 1916 par l'Institut américain de droit international a, à lacune regrettable, passé sous silence les devoirs moraux des Etats. Celle rendue le 11 novembre 1919 par l'Union juridique internationale, considérant qu'il est en bien des cas difficile de préciser la nature exacte d'un devoir, s'est, en énumérant certains devoirs des Etats, abstenue de faire la distinction entre leurs devoirs moraux et leurs devoirs juridiques.

§ 2. — Devoirs juridiques des États

295. — On a cherché, en ces dernières années, à préciser les devoirs juridiques des Etats. — M. Chrétien considère que ces

---

(1) V. Chrétien, *Principes de droit international public*, 1893, pp. 304-305. — Comp. Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, 2e édit., 1899, t. I, p. 7.

devoirs, qu'il appelle des devoirs parfaits, peuvent être rangés sous trois rubriques distinctes : « Un Etat est tenu, selon lui : 1° de respecter les droits fondamentaux qui appartiennent aux autres Etats ; 2° d'acquitter les obligations accidentelles dont il s'est conventionnellement chargé ; 3° d'observer en tout temps et en toute occurence les règles de l'équité vis-à-vis de toute autre nation » (1). — M. Politis reconnaît également dans trois cas des obligations juridiques à la charge des nations : « On peut, dit-il, indiquer trois devoirs juridiques correspondant à trois droits des Etats : *a*) Devoir de respecter l'existence des autres Etats, ce qui amène la condamnation de tout attentat ou tentative d'attentat contre l'existence d'autrui, et notamment les traités d'alliance offensive ; *b*) Devoir de respecter l'indépendance des autres Etats, ce qui exclut l'intervention toutes les fois que l'organisation internationale garantit suffisamment les droits dont on invoque la violation pour intervenir, les traités ou accords visant à établir un protectorat, un contrôle ou des droits privilégiés quelconques sur un autre Etat. *c*) Devoir de charges juridiques égales, ce qui comprend l'obligation de participer, selon ses moyens et ses capacités, et conformément aux règlements arrêtés par la Société des Nations, aux divers services de la collectivité et de contribuer aux charges qui en découlent » (2). — M. Alvarez fait des devoirs juridiques des Etats l'énumération suivante : « En vue de maintenir et de développer entre eux la confiance, les Etats doivent notamment : *a*) Entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur une base de justice. *b*) Observer rigoureusement les prescriptions du droit international, reconnues désormais comme règles de conduite effective des gouvernements. *c*) Respecter scrupuleusement toutes les obligations dérivant des traités. *d*) Unir leurs efforts pour prévenir les guerres. *e*) Ne pas recourir aux armes sans avoir épuisé les moyens pacifiques de solution des conflits. *f*) Exécuter de bonne foi les sentences rendues par les tribunaux d'arbitrage. *g*) Empêcher que, sur son territoire, se trament des conspirations contre la sûreté ou l'ordre intérieur d'un autre Etat » (3).

295[1]. — L'Institut américain de droit international, pour caractériser les obligations juridiques des Etats, s'est contenté de poser, en principe, dans l'article 5 de sa Déclaration du 6 janvier 1916, que : « Toute nation qui a un droit, en vertu de la loi des nations, a le droit de le voir respecté et protégé par toutes les autres

(1) *Op. cit.*, p. 303.

(2) *Observations devant l'Union juridique internationale*, Séances et travaux, 2e session, 1920, p. 45.

(3) *Projet de déclaration des droits et devoirs des Etats présenté en novembre 1919 à l'Union juridique internationale*, Séances et travaux, 2e session, 1920, p. 86.

nations, car le droit et le devoir sont corrélatifs et où il y a droit pour l'un, il y a, pour tous, devoir de l'observer ».

295². — Dans l'article 5 de sa Déclaration du 11 novembre 1919, l'Union juridique internationale a fait des devoirs des Etats l'énumération qui suit : « Les Etats doivent notamment : *a*) entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la base de la justice et de l'équité ; *b*) observer rigoureusement les règles du droit international ; *c*) respecter scrupuleusement les traités ; *d*) exécuter de bonne foi les sentences rendues par les tribunaux d'arbitrage ; *e*) ne pas recourir aux armes sans avoir épuisé tous moyens pacifiques de solution des conflits ; *f*) unir leurs efforts pour prévenir, empêcher et, éventuellement, arrêter les guerres ; *g*) participer à la création, au fonctionnement et au développement de tous les services internationaux ».

295³. — En 1919, après la grande guerre, à la conférence de la Paix de Paris, dans le préambule du pacte de la Société des Nations qu'elles ont adopté le 28 avril, les puissances alliées et associées ont, en ces termes, indiqué les devoirs qui, juridiquement, s'imposent aux Etats dans leurs rapports réciproques : « Pour développer la coopération entre les nations et pour leur garantir la paix et la sûreté, il importe d'accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre, d'entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la justice et l'honneur, d'observer rigoureusement les prescriptions du droit international reconnues désormais comme règle de conduite collective des gouvernements, de faire régner la justice et de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés ».

295⁴. — A notre avis, c'est l'idée de *respect* qui constitue la base même des devoirs juridiques des Etats ; et, pour définir ces devoirs, il convient d'envisager une telle idée sous un triple point de vue.

1° Un Etat est tenu, tout d'abord, de respecter les droits fondamentaux des autres Etats : un droit reconnu à un Etat serait en vérité inexistant s'il ne devait pas s'imposer à tous. Il s'en suit que chaque Etat devra, dans la mesure où ils existent, respecter le droit de souveraineté et d'indépendance, le droit de conservation et de défense, le droit de commerce mutuel, le droit d'égalité, le droit de respect qui appartiennent aux autres Etats.

2° L'Etat doit, ensuite, avoir égard aux prescriptions admises par le droit international : ces prescriptions sont, en effet, comme la charte de la communauté des nations.

3° Il a enfin l'obligation de respecter les stipulations qu'il a lui-même souscrites : la bonne foi et l'observation de la parole donnée sont la condition essentielle des relations internationales.

Indiquons quelques applications de ces règles.

Un Etat ne doit pas laisser organiser sur son territoire des associations ou des expéditions hostilement dirigées contre les possessions d'autrui, même si ses nationaux s'abstiennent d'y prendre part. Il ne doit pas non plus permettre que des réfugiés étrangers préparent sur son sol une attaque contre leur pays. Ainsi, pendant la Révolution, les Etats voisins de la France ont manqué à leurs devoirs lorsqu'ils ont favorisé les menées des émigrés contre cette puissance. De même, à la fin du XIX^e^ siècle, les Etats-Unis ont été fautifs de ne pas s'être opposés aux expéditions de flibustiers à destination de Cuba, et, en 1911, l'Espagne suivit une conduite répréhensible en permettant à des conspirateurs portugais de réunir chez elle une petite armée. Au contraire, la France agit régulièrement en 1874 en ordonnant l'internement des carlistes espagnols réfugiés sur son territoire et l'Angleterre en 1911 en prohibant sur son sol l'organisation d'expéditions militaires par des monarchistes portugais pour renverser la république au Portugal. Le 18 juillet 1911, se conformant à leurs obligations internationales, la Bolivie, la Colombie, l'Equateur, le Pérou et le Vénézuéla ont conclu un traité par lequel ils ont décidé de prendre les mesures nécessaires pour empêcher, dans l'étendue de leur juridiction, la préparation de complots dirigés contre l'un d'entre eux (1). Ce sont des règles analogues que le Costa-Rica, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Salvador avaient déjà consacrées dans un traité général de paix et d'amitié du 20 décembre 1907. Ces règles ne faisaient, d'ailleurs, que confirmer des stipulations édictées par les pays de l'Amérique latine aux premiers temps du XIX^e^ siècle (V. n° 245). Les mêmes principes se retrouvent encore dans les traités que la République russe des Soviets a signés le 12 juillet 1920 avec la Lithuanie (art. 4), le 11 août 1920 avec la Latvie (art. 4), le 12 octobre 1920 avec la Pologne (art. 2), le 16 mars 1921 avec la Grande-Bretagne (2). A son tour, l'accord de Lany de décembre 1921 entre l'Autriche et la Tchéco-Slovaquie dispose, dans son article 4, que « les deux Etats s'engagent à ne tolérer sur leurs territoires aucune organisation politique ou militaire qui serait dirigée contre l'intégrité et la sécurité de l'autre partie contractante » (3). — Par l'article 2 d'un traité sorti le 17 mars 1922 d'une conférence tenue à Varsovie entre la Pologne, l'Esthonie, la Finlande et la Lettonie, les gouvernements représentés à la conférence se sont engagés à ne conclure aucun

---

(1) V. Perrinjaquet, R. D. I. P., t. XVIII, p. 666 et t. XIX, p. 344.

(2) V. ces derniers textes dans le Recueil officiel des traités de la Société des Nations.

(3) V. Vie des Peuples, t. VI, 1922, p. 660.

accord dirigé d'une façon directe ou indirecte contre l'un de leurs Etats respectifs (1). — Il doit être interdit à un Etat de susciter l'émigration des régnicoles d'un autre Etat ; mais il lui est permis d'accueillir les émigrants volontaires de cet Etat. — Un Etat, s'il peut procéder à la défense de ses frontières et de ses côtes en construisant des forts ou en augmentant l'effectif de ses troupes, ne saurait, sous prétexte de se défendre contre l'ennemi du dehors, recourir à des mesures qui présenteraient un caractère menaçant pour ses voisins, par exemple mobiliser sur la frontière des troupes dont le nombre dépasse les besoins de la défense. Etaient parfaitement légitimes la construction par la Belgique des forts de la Meuse et l'accroissement par l'Allemagne et par la France en 1913 de leurs forces militaires. — Le droit de commerce mutuel des Etats les oblige à ne porter aucun trouble aux relations commerciales pouvant lier deux autres pays. — L'égalité de droit qui existe entre les Etats leur fait un devoir réciproque de se comporter les uns à l'égard des autres de la même façon, sans prendre en considération leur différence de puissance (V. déclaration de M. Sumner au Sénat américain du 23 mars 1871).—Il faut encore décider qu'un Etat ne doit pas: modifier les conditions naturelles du territoire d'un Etat voisin en changeant, par exemple, le cours normal d'une rivière coulant à travers plusieurs pays, comme la Meuse, la Moselle, le Danube, etc. ; tolérer que sa marine fasse emploi d'un pavillon étranger ; manquer ou laisser ses sujets manquer aux égards dûs aux envoyés diplomatiques ; méconnaître l'inviolabilité de leur demeure ou celle des archives consulaires : signalons à ce propos l'incident du consulat français à Florence en décembre 1887. Il ne doit pas non plus contrefaire la monnaie d'un autre Etat. Le devoir de respect doit-il aller jusqu'à faire considérer comme nul, par les tribunaux d'un Etat, un contrat formé par les sujets de cet Etat pour se livrer à la contrebande au détriment d'un Etat étranger ? La cour de cassation française le nie (V. Cass., 25 mars 1835, Sirey, *Rec. pér.*, 1835, 1, 673) ; certains auteurs l'admettent (V. Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, pp. 239-240. V. aussi Douai, 11 novembre 1907, J. I. P., 1908, p. 138 ; Cour suprême d'Allemagne, 22 août 1853). — Un Etat, enfin, est obligé de s'abstenir de faire aucun acte d'autorité sur le territoire d'un autre Etat. Il ne saurait par exemple favoriser des conspirations et des révoltes au sein d'un pays étranger. « Toutes les nations, ont déclaré les puissances alliées dans leurs résolutions de Cannes du 6 janvier 1922, doivent s'engager à s'abstenir de toute propagande subversive de l'ordre et du

---

(1) V. le Temps du 2 avril 1922, p. 2.

système politique établis dans d'autres pays, et tous les pays doivent prendre en commun l'engagement de s'abstenir de toute agression à l'égard de leurs voisins » ; c'est également le principe que les puissances ont posé à la conférence de Gênes tant dans leur memorandum du 2 mai 1922 à la Russie (clause I) que dans leur décision finale du 19 du même mois : après avoir renvoyé à des commissions d'experts, devant se réunir à la Haye le 26 juin, l'examen des questions intéressant la Russie, elles ont stipulé que « des engagements seront conclus entre le gouvernement soviétique russe et les gouvernements actuellement alliés du gouvernement soviétique russe d'une part et, d'autre part, les autres gouvernements parties aux commissions, à l'effet de s'abstenir de tous actes d'agression contre leurs territoires respectifs et de s'abstenir de toute propagande subversive, l'engagement de s'abstenir de tous actes d'agression étant basé sur l'observation du *statu quo* actuel et devant rester en vigueur pendant une période de quatre mois après la clôture des travaux des commissions ». — Un Etat ne saurait davantage faire procéder par les agents de sa force publique à la poursuite et à l'arrestation d'un criminel réfugié sur le sol d'un voisin. Il ne pourrait non plus, d'après de nombreux auteurs, exiger d'un autre Etat qu'il interdise sur son territoire des faits qu'il considère comme immoraux, comme l'organisation de loteries ou de jeux de hasard : c'est ainsi qu'on a critiqué la prétention émise il y a quelques années par quelques pays, l'Angleterre, l'Italie, la France (interpellation du 2 mars 1891 au Sénat français), de faire fermer par la Principauté de Monaco les maisons de jeu installées en dedans de ses frontières. — Le droit d'autonomie et d'indépendance qui appartient à chaque Etat devant être respecté par tous les autres, il en résulte qu'un Etat ne doit pas s'immiscer dans les affaires intérieures ou extérieures d'une autre puissance. Ce devoir est-il toutefois absolu ? N'y a-t-il pas des circonstances qui permettent exceptionnellement à un gouvernement de se mêler des affaires d'un Etat étranger ? Il y a là des questions délicates et difficiles qui constituent ce qu'on appelle la matière de l'intervention. Il en sera traité plus loin (n^os^ 300 et s.). Bornons-nous ici à dire que la souveraineté ne doit être respectée que lorsqu'elle est respectable, mais qu'elle ne l'est pas quand elle viole les devoirs internationaux.

CHAPITRE V

DROITS ET DEVOIRS MUTUELS DES ÉTATS ET DES NATIONS

296. — Il n'a été question jusqu'ici que des droits et des devoirs des Etats les uns vis-à-vis des autres. Mais, on le sait (n° 160), tout Etat n'est pas nécessairement une nation, et toute nation ne constitue pas nécessairement un Etat : des Etats sont parfois composés de plusieurs nations, de plusieurs groupements ethniques. Quels seront, au point de vue de leurs droits et de leurs devoirs, les rapports entre les nations et l'Etat qu'elles constituent ou entre les nations mêmes dont un Etat est formé ? — Il semble que ce soit là une difficulté qui intéresse moins le droit international que le droit interne, car elle se pose en réalité dans les limites d'un seul et même Etat. Elle présente néanmoins, dans certaines circonstances, un caractère vraiment international. Il ne saurait pas être, en effet, indifférent à un Etat de savoir comment peut être traité dans un Etat étranger une nation qui est elle-même un de ses propres éléments; le caractère et l'étendue des droits et des devoirs réciproques d'une nation et d'un Etat ne doivent pas être absolument sans influence sur la destinée des autres Etats.

296[1]. — 1° Une nation a-t-elle, comme telle, droit au respect par l'Etat dans lequel elle est incorporée ainsi que par les autres nations qui constituent cet Etat ? Il paraît bien qu'on doive admettre ce droit au respect.

C'est un principe actuellement universellement reçu que dans un Etat tous les individus sont tenus de se respecter réciproquement et qu'ils doivent être traités avec respect par leur gouvernement ; si les individus ont *isolément* un droit au respect, comment ne pas le reconnaître aussi à *l'ensemble* des individus qui constituent dans l'Etat un groupement ethnique, une nation ? Ce droit au respect doit, en outre, entraîner forcément, comme corollaire, le droit à l'égalité pour toutes les nations qui sont membres de l'Etat. — Pareilles règles sont loin, toutefois, d'avoir été toujours observées dans la pratique. A maintes reprises, notam-

ment en 1894 et en 1916, la Turquie a fait procéder en Arménie à de nombreux massacres de ses sujets chrétiens (1). L'Allemagne, à la fin du XIXe siècle et au début du XXe, a de même soumis les Polonais de son Empire, dans leurs personnes et dans leurs biens, à un régime exceptionnel, particulièrement cruel (2). La Russie, l'Autriche-Hongrie et la Roumanie ont fait aussi une condition spéciale des plus défavorables à leurs ressortissants de nationalité israélite (3). L'Autriche-Hongrie, enfin, a traité ses sujets d'origine slave d'une manière autrement rigoureuse que ses sujets d'origine allemande. Et cependant le droit de protection et d'égalité des minorités ethniques avait été proclamé formellement dans de nombreux actes internationaux. C'est ainsi, par exemple, que le traité de Berlin du 13 juillet 1878 avait déclaré, dans ses articles 5, 27, 35, 44, 61 et 62, que la distinction des croyances religieuses et des confessions ne peut être opposée à personne. C'est le même principe qui, formulé en termes plus larges encore, a été, après la guerre mondiale, inséré dans les traités que les puissances alliées et associées ont conclus avec la Pologne (28 juin 1919), avec la Tchéco-Slovaquie (10 septembre 1919), avec le royaume des Serbes, Croates et Slovènes (10 septembre 1919), avec la Roumanie (9 décembre 1919) : par ces traités, ces Etats « se sont engagés à accorder à tous les habitants pleine et entière protection de leur vie et de leur liberté sans distinction de naissance, de nationalité, de langage, de race ou de religion ». On rencontre également des dispositions spéciales relatives à la protection des minorités dans les traités de paix de 1919-1920 qui ont terminé la grande guerre : traités de Versailles avec l'Allemagne, art. 86 et 93 ; de Saint-Germain avec l'Autriche, art. 51, 57, 60, 62 et s. ; de Trianon avec la Hongrie, art. 54 et s. ; de Neuilly avec la Bulgarie, art. 49 et s. ; de Sèvres avec la Turquie, art. 140 et s. Est encore conçu dans le même esprit l'accord du 10 août 1920, entre la France, la Grande-Bretagne et l'Italie concernant les zones de l'ancienne Turquie où sont reconnus les intérêts particuliers de ces Etats, art. 8 et 9. Ces traités ont ainsi consacré l'idée qu'il faut protéger les droits de groupements ou de collectivités reconnus comme unités juridiques. Mais ils n'ont en réalité proclamé vraiment cette protection qu'à la charge des nouveaux Etats qu'ils créaient ou qu'au profit des minorités vivant dans certains territoires déterminés des Etats déjà existants. Un progrès reste à faire. La protection des droits des minorités doit

(1) V. R. D. I. P., t. II, p. 256; t. III, p. 88; t. IV, p. 533.
(2) V. *La Vie dans les Deux-Mondes*, t. I, p. 151; t. II, pp. 143, etc., etc.; t. VII, p. 153.
(3) V. Rey, R. D. I. P., t. X, p. 460 et t. XI, p. 88.

être proclamée d'une manière absolument générale, comme obligatoire pour tous les Etats, même les plus civilisés, et dans toutes les portions de leurs territoires : *toute* nation dans *tout* Etat, petit ou grand, faible ou puissant, doit être protégée. On peut s'étonner que, dans le traité de Versailles par exemple, le respect des droits des minorités ait été expressément exigé de la Pologne et ne l'ait pas été également de l'Allemagne (1). L'attitude tenue au XIX^e^ et au XX^e^ siècle par l'Allemagne vis-à-vis de ses provinces polonaises démontre clairement qu'il peut ne pas être inutile d'imposer conventionnellement le respect des nationalités même aux puissances qui ont atteint le plus haut degré de culture. — V. n^os^ 409^2^ et s.

296^2^. — 2° Faut-il, allant plus loin, reconnaître aux nations un droit à l'indépendance ? Toute nation a-t-elle le droit de se séparer de l'Etat auquel elle appartient, de se constituer en Etat indépendant ou de s'agréger à une entité étrangère ? Accepté d'une manière absolue et sans limites, un pareil droit offrirait les plus graves dangers : il aboutirait à l'anarchie, au désordre, à la décomposition des Etats et de la société internationale. Mais, d'un autre côté, il est difficile d'admettre que les peuples puissent être annexés, échangés, livrés comme des troupeaux, contre leur volonté : ne doivent-ils pas avoir le droit de disposer d'eux-mêmes ? Comment concilier ces deux conceptions, qui semblent contradictoires ? — L'indépendance d'un groupe ethnique ne pourra se réaliser que si ce groupe satisfait à certaines conditions, dont la communauté internationale aura préalablement constaté l'existence (n° 22^2^) : il faudra tout au moins qu'il possède en fait une autonomie constitutionnelle interne ; une nation ne saurait avoir le droit de déclarer son indépendance et de l'imposer par sa seule volonté. C'est en ce sens qu'il faut entendre la formule du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes proposée par le président des Etats-Unis, M. Wilson. Et tel est le principe que le pacte de la Société des Nations paraît bien avoir consacré comme l'un des fondements du droit international nouveau. L'article 1^er^ de ce

---

(1) Ce fait peut n'être pas dans certains cas sans importance. Lorsqu'il s'agit, à la suite d'un plébiscite dont il faut interpréter les solutions, d'attribuer à l'un ou à l'autre de deux Etats certaines parties des territoires plébiscités, il serait naturel de faire entrer en ligne de compte la considération que la protection des droits des minorités sera mieux assurée par l'attribution du territoire litigieux à l'un des Etats plutôt qu'à l'autre. C'est ainsi qu'en raison des stipulations du traité de Versailles pour ce qui concerne les rapports de l'Allemagne et de la Pologne en Haute-Silésie, les minorités allemandes seront assurées sous le régime polonais d'une protection qui ne se trouve pas garantie aux minorités polonaises sous le régime allemand. — V. Marc Vichniac, *La protection des droits des minorités dans les traités internationaux de 1919-1920*, 1920.

pacte, inséré dans les traités de paix de 1919-1920, porte, en effet, ce qui suit : « Tout Etat, dominion ou colonie qui se gouverne librement peut devenir membre de la Société des Nations, si son admission est prononcée par les deux tiers de l'Assemblée, pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux ». C'est donc la Société des Nations qui sera juge des prétentions des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui appréciera la légitimité des requêtes présentées par les entités politiques ou ethniques désireuses de devenir membres de la communauté internationale (n° 213²). Le pacte de la Société des Nations parait bien avoir reconnu le droit des nations à leur indépendance, car c'est seulement « contre toute agression *extérieure* » que, dans son article 10, il a obligé les membres de la Société à respecter et à maintenir réciproquement leur intégrité territoriale et leur indépendance politique. La commission de l'Union juridique internationale, dans le projet de déclaration des droits et devoirs des nations et des Etats qu'elle a élaboré le 10 novembre 1919, a disposé dans un sens analogue dans l'alinéa 2 de son article 1ᵉʳ : « Toute nation a le droit, dès qu'elle a atteint un certain niveau de civilisation et possède une assiette territoriale, de se constituer en Etat, avec l'assentiment de la communauté internationale, en conformité des conditions générales établies par elle » (1).

296³. — Si les nations ont des droits vis-à-vis de l'Etat dont elles sont membres, ont-elles aussi des devoirs à son égard ? — Certains ont nié qu'elles aient des devoirs internationaux (2). Mais d'autres ont pensé qu'elles en possèdent (3). Les minorités ethniques ont un devoir : celui de respecter les pouvoirs de l'Etat dont elles font partie dans les limites où celui-ci respecte leurs propres droits. Et ce devoir n'est pas seulement un simple devoir de droit public interne, il a un caractère international car, ainsi que nous l'avons dit (n° 296), son accomplissement ou son non accomplissement est susceptible d'avoir une répercussion à l'extérieur.

296⁴. — Que décider si l'Etat méconnaît les droits des nations qui le forment, si les nations ne respectent pas les pouvoirs de l'Etat dont elles constituent un élément, si les nations d'un même

---

(1) Cette disposition, sans doute, a disparu du texte voté le 11 novembre par l'Union elle-même ; mais, s'il en fut ainsi, c'est parce que l'Union a estimé qu'elle devait, dans sa déclaration, ne s'occuper que des droits et devoirs des *Etats*.

(2) M. de Lapradelle, devant l'Union juridique internationale, Séances et travaux, 2ᵉ session, pp. 127-128.

(3) MM. Larnaude et Politis, *op.* et *loc. cit.*

Etat n'observent pas les règles qui doivent régir leurs rapports réciproques ? Des droits nouveaux naîtront-ils de ces violations ?

Les minorités ethniques lésées n'auront pas le droit d'adresser un appel à un Etat étranger pour que celui-ci oblige leur souverain à tenir compte de leurs droits. Tout secours, cependant, ne leur est point refusé. Elles pourront le réclamer si la violation de leurs droits constitue la méconnaissance d'une règle admise par le droit international ou enfreint les exigences de l'humanité. Mais, dans ces cas, ce n'est pas à des Etats *déterminés*, c'est à l'*ensemble des Etats* qu'elles devront recourir. En effet, les Etats ne peuvent intervenir isolément dans leurs affaires respectives que pour la violation de leurs *droits propres*, et c'est seulement par une intervention collective qu'il peut être procédé à la défense du droit international et des droits de l'humanité. L'intervention collective ne peut d'ailleurs constituer qu'une faculté pour ceux qui l'exercent, elle ne saurait être pour eux une obligation (V. *Intervention*). — Réduites à elles-mêmes les nations auront-elles au moins le droit de se révolter ? L'insurrection, dit-on parfois, est le plus saint des devoirs (1). En fait, elle sera presque toujours inefficace, les nations ayant rarement la force suffisante pour lutter contre l'Etat qui les violente. On peut, d'ailleurs, difficilement refuser à un Etat, à raison de sa souveraineté et de son indépendance, s'il ne veut pas renoncer à celles-ci, le pouvoir de réprimer les mouvements de ses conglomérats nationaux, même s'ils sont en eux-mêmes légitimes, car pour lui ces mouvements seront toujours des mouvements illégitimes puisqu'ils attentent à sa propre existence. La soumission complète ou la guerre civile : telles paraissent donc être les seules alternatives entre lesquelles puissent alors choisir les Etats et les nations. Le pape Léon XIII, dans son Encyclique *Libertas*, a formellement reconnu, non seulement qu'une nation a droit au respect de la part de l'Etat dont elle dépend, mais qu'elle est en droit de se soustraire à l'empire de ce dernier si celui-ci l'exerce *d'une manière illégitime* : « Quand, a-t-il dit, un pays est sous le coup ou sous la menace d'une domination qui le tient sous la pression d'une violence *injuste* ou prive l'Eglise de sa liberté *légitime*, il est permis de chercher une autre organisation politique, laissant la possibilité de jouir de la liberté » (2).

---

(1) « Quand le gouvernement viole les droits du peuple, l'insurrection est pour le peuple et pour chaque portion du peuple le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs » : c'est en ces termes que s'exprime l'article 35 de la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen du 24 juin 1793.

(2) V. Georges Goyau, *Sur l'horizon du Vatican*, Revue des Deux-Mondes du 15 février 1922, p. 779.

Le pacte du 28 avril 1919, en créant une Société des Nations, a institué un organe représentatif de la collectivité. Lui a-t-il impose ou tout au moins reconnu un pouvoir d'action au profit des nation qui sont violentées par leur Etat ou au profit des Etats dont le nations ne respectent pas l'autorité ? Son article 11 prévoit l'actio de la Société des Nations dans deux hypothèses : 1° Lorsqu'il y guerre ou menace de guerre affectant directement ou non l'u des membres de la Société. 2° Lorsqu'il se produit des évène ments de nature à affecter les relations internationales, et mena çant de troubler la paix ou la bonne entente entre les nations Dans le premier cas, la Société *doit* prendre les mesures propre à sauvegarder efficacement la paix ; dans le second cas, elle la *faculté* et non l'*obligation* d'agir. Ce n'est, au surplus, dans le deux hypothèses, que « sur la demande d'un membre de la So ciété » qu'un pouvoir d'action est confié à celle-ci. Il s'en suit dès lors, qu'aux termes du pacte une nation ne saurait jamai s'adresser *directement* à la Société des Nations pour obtenir s protection, que c'est seulement par l'entremise d'un des membre de la Société, qui consent à devenir son défenseur, qu'elle pourr se la faire accorder. L'Etat, victime d'un mouvement national aura, au contraire, le droit, s'il est membre de la Société, d demander directement son appui, sans que d'ailleurs, à raison d la disposition de l'article 10 (n° 296[2]), la Société puisse contest en lui-même le droit de la nation à réclamer son indépendance Mais, en définitive, toutes ces solutions supposent que l'article 1 a réellement en vue les conflits qui ont lieu entre une nation e un Etat comme ceux qui se produisent entre deux Etats. Or cel peut être contesté (1). Une chose est, dans tous les cas, certaine la méconnaissance par un Etat des droits d'une nation et la vio lation par une nation des pouvoirs d'un Etat ne sauraient êtr comprises dans les limites de l'article 11, c'est-à-dire motiver un action de la part de la Société des Nations, que s'il peut en résul ter une menace de guerre entre les Etats ou un trouble dans le relations internationales. C'est une semblable action qu'à la pre mière Assemblée de Genève, en 1920, Lord Robert Cecil, appuy par MM. Branting et Doherty, demanda à la Société des Nation d'exercer dans les rapports de l'Arménie et de la Turquie, à l'oc casion des massacres qui se produisaient dans le premier de ce pays ; mais l'Assemblée n'a point ratifié la proposition de Lor Cecil.

---

(1) V. Rougier, *La première Assemblée de la Société des Nations*, R. D I. P., 2[e] série, t. III, p. 385.

CHAPITRE VI

DROITS ET DEVOIRS MUTUELS DES ÉTATS ET DES NATIONS ET DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

297. — Les relations entre les Etats ont peu à peu, on l'a vu (n° 239[1]), évolué au cours des siècles. Pendant longtemps le droit international ne connut que des Etats isolés les uns des autres, et c'est de chacun, pris séparément, qu'il réglementait les droits. Mais par le développement considérable qu'ont pris à la fin du XIX[e] siècle les transports et le commerce, une certaine pénétration s'est établie entre les peuples. Un régime d'interdépendance, de coopération ou de solidarité a alors tendu à se substituer à l'ancien régime individualiste, et, comme conséquence, la conception des rapports des Etats s'est progressivement modifiée (1). On commença par reconnaître que les droits de chaque Etat doivent être limités par les droits des autres Etats. Puis on admit qu'à côté des droits il existe aussi des devoirs pour les Etats : devoirs qu'on considéra d'abord comme surtout moraux mais auxquels on attribua ensuite insensiblement un caractère juridique. A la fin une idée nouvelle apparut. On s'aperçut qu'en définitive, à côté des intérêts personnels aux différents Etats, il y avait des intérêts communs à tous les Etats. L'ensemble des Etats fut dès lors envisagé dorénavant comme une entité particulière, distincte des Etats eux-mêmes. Et ainsi prit corps la conception d'une « communauté internationale ». Les premières applications en furent faites principalement dans le domaine administratif, là où des frictions sont moins à craindre. Le domaine politique lui fut ensuite ouvert. Finalement, on proclama conventionnellement l'existence d'une Société des Nations. — Pareille idée ne pouvait demeurer stérile. Elle devait forcément aboutir à la conclusion qu'à côté des droits

---

(1) En 1899, à la Haye, un grand nombre d'Etats « reconnurent la solidarité qui unit les membres de la Société des Nations civilisées » (Préambule de la convention de la Haye du 29 juillet 1899 sur le règlement pacifique des conflits internationaux). — V. n° 239[1].

et des devoirs des Etats et des nations les uns vis-à-vis des autres il y a également des droits et des devoirs réciproques entre les Etats ou les nations et la communauté internationale (1). « Dans toute collectivité nationale, a dit un homme d'Etat belge (2), la morale impose aux individus des devoirs envers la collectivité elle-même. Il est une morale pour les nations comme pour les individus, et, comme les individus, les nations vivent en société. Elles ont les unes vis-à-vis des autres des devoirs autant que des droits, et elles ont des devoirs encore vis-à-vis de la grande société humaine ».

297[1]. — Mais quels sont ces droits et ces devoirs ?

Les droits que doit avoir la communauté internationale peuvent, semble-t-il, se résumer en un seul. Il faut lui reconnaître un droit de protection. C'est à elle que devront faire appel les Etats ou les nations quand ils se jugeront lésés, quand ils seront engagés dans quelque conflit. Et il nous paraît que ce droit de protection est même pour elle un devoir. La communauté aura non seulement le droit, mais l'obligation d'examiner les griefs des Etats et des nations. C'est à elle qu'il appartiendra de leur donner satisfaction si elle les estime légitimes. C'est par l'intérêt général ou supérieur de la société du monde que désormais les droits des Etats ou des nations se trouveront limités. Tel est le rôle qu'il conviendrait d'attribuer finalement à la Société des Nations, puisque celle-ci est aujourd'hui la forme tangible de la communauté internationale. — Quant aux Etats et aux nations, ils doivent avoir, vis-à-vis de la communauté internationale, en même temps qu'un droit de recours, un devoir d'obéissance : ils devront se soumettre aux prescriptions que leur imposera la Société des Nations. — Comme l'a dit M. Alvarez, « la vie internationale ne reposera sur une base solide que si, dans la conscience et l'opinion publique, s'enracine l'idée que, dans la Société des Nations, les intérêts particuliers doivent être subordonnés à l'intérêt général, et que la Société des Nations doit posséder des moyens suffisants pour faire respecter l'intérêt général, ainsi que les intérêts particuliers de chaque Etat, conformes à cet intérêt général » (3).

297[2]. — Pour bien remplir son office, la communauté devra évidemment comprendre tous les pays civilisés. Car c'est seulement à cette condition qu'elle pourra veiller vraiment à l'intérêt com-

---

(1) V. le remarquable rapport et le projet qui le suit, sur les droits et devoirs des Etats, présenté par M. Alvarez en 1919 devant l'Union juridique internationale, Séances et travaux, 2e session, pp. 91 et s.

(2) M. Paul Hymans, dans son discours d'ouverture, comme président à la première Assemblée de la Société des Nations, à Genève, le 15 novembre 1920.

(3) V. le rapport précité de M. Alvarez, *loc. cit.*, p. 106.

mun tout à la fois avec autorité et impartialité. On ne pouvait donc voir une représentation réelle de cet intérêt dans les diverses organisations qui se sont constituées tour à tour pendant le XIX^e siècle entre un nombre limité de puissances, sous les noms de « Pentarchie » ou de « Concert européen ». Ce n'était là en réalité que des manifestations d'ambitions égoïstes, communes à plusieurs Etats qui prétendaient confondre leurs propres intérêts avec l'intérêt général. Il fallut le bouleversement mondial de 1914-1919 pour arriver à former d'une manière à peu près complète — et qui deviendra parfaite le jour où y seront entrés les Etats-Unis d'Amérique et aussi, après s'en être montrées dignes, les Puissances Centrales et la Russie — une véritable communauté internationale. C'est aujourd'hui dans le pacte de la Société des Nations, tel qu'il a été établi le 28 avril 1919, sur l'initiative du président Wilson, qu'il faut chercher l'indication des droits et des devoirs respectifs des Etats ou des nations et de la communauté internationale. On peut se convaincre, par l'énumération qu'il fait des plus importants de ces droits et de ces devoirs, que ceux-ci sont en dernière analyse dominés par les deux idées que nous avons indiquées : l'idée de protection, l'idée d'obéissance. Voici, en effet, quels sont ces droits et ces devoirs :

1° La Société des Nations se reconnaît le pouvoir de décider si une collectivité est ou non fondée à prétendre à l'indépendance (art. 1^er).

2° Elle limite le droit de la force sur les peuples primitifs en les prenant sous sa tutelle, dont elle confie l'exercice, suivant certaines règles, aux Etats les plus développés (art. 22).

3° Elle s'engage à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de ses membres (art. 10). — On doit remarquer, ainsi qu'on l'a dit déjà (n° 296[2]), que c'est seulement contre une agression *extérieure* que la Société garantit l'intégrité territoriale ; il en résulte qu'elle ne garantit pas cette intégrité contre des mouvements révolutionnaires au sein d'un Etat, tendant à l'indépendance et à l'établissement d'un Etat séparé.

4° Toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière, et celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. Tout membre de la Société a le droit d'appeler l'attention de cette dernière sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales (art. 11).

5° S'il s'élève un différend entre les membres de la Société, susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil de la Société, soit à la Cour permanente de justice internationale ; il ne leur

sera possible de recourir à la guerre qu'après l'accomplissement de certaines conditions (art. 12 et s.). La Société est en droit d'intervenir même en cas de différend entre deux Etats dont un seulement est membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie (art. 17).

6° Les membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi ses décisions ; si l'un d'eux recourt à la guerre d'une manière illégitime, la Société doit ou peut prendre contre lui certaines mesures d'ordre diplomatique, économique ou militaire (art. 13 et 16).

7° La Société s'oblige à assurer l'organisation et le fonctionnement d'œuvres de coopération internationale notamment au point de vue social et au point de vue économique (art. 23 et s.).

La notion de solidarité qui est à la base de la Société des Nations doit nécessairement conduire à déclarer légitime son intervention pour des raisons d'humanité : protection du droit à la vie, du droit à la liberté, du droit à la légalité (1).

297[a]. — En ces derniers temps, une idée nouvelle s'est fait jour qui dénote une tendance vers la réalisation, sur le terrain économique, d'une étroite solidarité entre les membres de la communauté internationale. Il se trouve qu'en fait il existe dans certains pays en grande quantité des produits ou des matières de première nécessité (comme le pétrole, les grains, la force hydraulique) qui manquent absolument dans d'autres. On a proposé de mettre la totalité des approvisionnements de ces produits ou de ces matières à la disposition de la collectivité des Etats, de manière que chacun pût en avoir son profit. C'est M. Tittoni, ancien ministre d'Italie, qui a posé au Conseil de la Société des Nations le problème de l'internationalisation des objets de première nécessité ; et cette question a été soulevée de nouveau par l'Italie tant à la deuxième Assemblée de la Société, en septembre 1921, qu'à la conférence de Gênes, au mois d'avril 1922 (2).

---

(1) V. Rougier, *La théorie de l'intervention d'humanité*, R. D. I. P. t. XVII, pp. 517 et s.

(2) Comp. l'article 45 du rapport de la Commission économique de la conférence de Gênes, mai 1922. V. La Vie des Peuples, 10 mai 1922, t. VI, p. 367.

CHAPITRE VII

RESPONSABILITÉ DES ÉTATS (1)

298. — La violation des devoirs internationaux, l'atteinte portée
oit aux droits primordiaux des Etats ou à leurs dérivés, soit aux

(1) V. Ansaldi, *Gli Stati: diritti e doveri, teoria della responsabilita inter-
zionale*, 1915. — Anzilotti, *Teoria generale de la responsabilita dello Stato
l diritto internazionale*, 1902 et R. D. I. P., t. XIII, pp. 5 et 285. —
rias, *The non liability of States for damages suffered by foreigners in the
urse of a riot, an insurrection or a civil war*, A. J., 1913, p. 724. —
n Bar, *De la responsabilité des Etats à l'égard des étrangers en cas
troubles*, R. D. I., 2e série, t. I, p. 464. — Baty, *International law*,
08, pp. 91-242. — Borchard, *The diplomatic protection of citizens
road*, 1915, §§ 73-130. — Breton, *De la responsabilité des Etats en
tière de guerre civile touchant les dommages causés à des ressortis-
nts étrangers*, 1906. — Christianens, *La théorie des actes de gouver-
ment et le droit à la réparation des dommages de guerre*, 1917. —
unet, *Offenses et actes hostiles commis par des particuliers contre un Etat
ranger*, 1887. — Costa, *El extranjero en la guerra civil*, 1913. — Donot,
*la responsabilité de l'Etat fédéral à raison des actes des Etats particu-
rs*, 1912. — Doucet, *Etude critique de la notion d'acte de gouvernement
de son application en matières internationales*, 1910. — Foster, *Interna-
nal responsability to corporate bodies for lives lost by outlawry*, A. J.,
07, p. 4. — Gammans, *The responsability of the federal government for
olations of the rights of aliens*, A. J., 1914, p. 73. — De Germiny, *Le
oit à indemnité et les dommages de guerre*, R. D. I. P., t. XXIV, p. 486.
Goebel, *The international responsability of States for injuries sustained
aliens on account of Mob violence, Insurrections and Civil Wars*, A. J.,
14, p. 802. — Harriman, *Proceeding of the american Society of int. law*,
16, p. 69. — W. Lawrence, *Law of claims against government*, 1875. —
arinoni, *La responsabilita degli Stati per gli atti del loro rappresentanti*,
14. — Peaslee, *The sanction of international law*, A. J., 1916, p. 328. —
ennetti, *Responsabilita internazionale in casso di revolte o di guerre civili*,
99. — Pittard, *La protection des nationaux à l'étranger*, 1896. — Rougier,
es guerres civiles et le droit des gens, 1903. —Schoen, *Die völkerrechtliche
aftung der Staaten aus unerlaubten Handlungen*, 1917. — Strupp, *Das
ölkerrechtliche Delikt*, 1920. — Tchernoff, *Protection des nationaux résu-
nt à l'étranger*, 1899. — Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht*, 1899,
p. 324-381. — De Vaulx, *La responsabilité de l'Etat français à raison des
ommages causés par les faits de guerre*, 1913. — Wiesse, *Le droit interna-
onal appliqué aux guerres civiles*, 1898.

droits conventionnels, entraîne la responsabilité de l'Etat, duque provient cette violation.

Les auteurs de l'école historique (n° 149) déclarent l'idée d'un responsabilité réciproque des Etats contradictoire avec la notio de leur souveraineté. Les Etats sont les seuls juges de leur res ponsabilité, car il n'existe aucune juridiction à laquelle ils son soumis. L'obligation de réparer la violation commise n'a don d'autre cause que la pure volonté de l'Etat, auteur du fait. — Mais pour éviter d'être, en prenant ce principe à la lettre, con tinuellement en lutte à main armée, les Etats tempèrent, dans l pratique, l'excessive rigueur des effets de leur droit de souverai neté. Ainsi se sont établis des usages tendant à la réparation paci fique des violations de droit (1).

Doctrine fausse et dangereuse : — fausse, car ne s'attachant qu'à l'absence d'un pouvoir coercitif supérieur, elle confond le droi générateur avec le droit sanctionnateur et nie le premier parce qu'elle ne rencontre pas le second ; — doctrine dangereuse, avec laquelle la responsabilité des Etats n'a plus que la base précaire si c'en est une, du bon plaisir et de l'arbitraire. Un Etat ambi tieux s'absoudra toujours des violences inspirées par son intérêt — Doctrine favorable aux conquérants et aux oppresseurs, elle a laissé de trop nombreuses traces dans l'histoire.

298¹. — Le fondement de la responsabilité réciproque des Etats réside dans la nécessité de l'observation des règles de justice dans les rapports des membres de cette communauté internationale, qui est elle-même le fondement du droit international (n°ˢ 5 et s.).

Reconnaissons que l'absence d'une autorité supérieure, d'un pouvoir coercitif, d'une force publique internationale permet trop souvent, en fait, à un Etat d'éluder sa responsabilité ; mais de ce que celle-ci ne peut être appliquée par une force externe, s'ensuit-il qu'elle n'existe pas et que la science ne doive pas en fixer les cas et la portée ? Un débiteur insolvable cesse-t-il d'être débiteur ?

298². — La violation par un Etat d'un de ses devoirs internationaux peut, suivant le caractère du devoir méconnu, entraîner à sa charge une responsabilité d'une double nature : une responsabilité *morale* ou une responsabilité *juridique* (2). Il y a responsabilité morale en cas de violation d'un devoir moral et responsabilité juridique en cas de méconnaissance d'un devoir juri-

---

(1) Funck-Brentano et Sorel, *Précis du droit des gens*, liv. I, ch. XII, pp. 224 et s.

(2) Comp. Diena, *Principi di diritto internazionale : diritto internazionale pubblico*, 2ᵉ édit., 1914, p. 441.

dique. La première se distingue de la seconde en ce qu'elle n'a en définitive d'autre sanction que celle de l'opinion publique : elle ne saurait, comme celle-ci, entraîner une demande en indemnité ou une réparation par la force (n°s 38, 39 et 290[1]).

298[3]. — A quelles règles est soumise la responsabilité juridique internationale des Etats ? Les règles auxquelles cette responsabilité est assujettie se résument dans l'idée de droit naturel que tout fait qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer. Cette idée est appliquée en droit privé dans les rapports des individus ; il n'y a pas de motifs pour ne pas l'appliquer aussi dans les relations que des collectivités ont entre elles-mêmes ou avec des individus. Pour qu'il y ait lieu à responsabilité juridique à la charge d'un Etat, il faut dès lors : 1° qu'un dommage ait été causé par lui ; 2° que ce dommage soit le résultat d'une action illicite de sa part ; 3° qu'il lui soit imputable.

1° Il est bien évident, tout d'abord, qu'un Etat ne saurait encourir de responsabilité qu'autant qu'il a causé un préjudice réel : il faut que l'acte accompli ait porté atteinte à un droit. Mais un dommage matériel et pécuniaire n'est pas le seul qui donne ouverture à réparation ; un dommage purement moral peut également motiver une réclamation.

2° Le fait d'un Etat n'entraîne la responsabilité de celui-ci que s'il constitue une faute, c'est-à-dire s'il est illicite. Mais ce fait ne doit pas être nécessairement un fait positif ou de commission, il peut être seulement un fait négatif ou d'omission, une négligence ou une imprudence. Un fait de commission est illicite lorsque son auteur n'avait pas le droit de l'accomplir d'après les règles du droit international ; une simple omission donne lieu à responsabilité quand il y avait pour celui auquel on l'impute obligation d'accomplir le fait omis. Par faute on doit, en définitive, entendre tout ce qu'on fait sans en avoir le droit ou ce qu'on néglige de faire lorsqu'on devait le faire. — De ce que la responsabilité suppose l'existence d'une faute, il faut en conclure qu'on ne peut considérer comme donnant lieu à responsabilité des actes qui rentrent dans l'exercice d'un droit ou dans l'acomplissement d'une obligation légale, même si ces actes portent atteinte aux droits patrimoniaux d'autrui. C'est une conséquence qu'admettent les auteurs : « Les actes accomplis par le souverain pour pourvoir aux nécessités sociales et à la défense des droits de l'Etat, dit notamment Fiore, ne sauraient impliquer aucune responsabilité internationale ». Et Oppenheim déclare que « l'acte commis par un Etat dans les limites de son droit ou inspiré par la protection de sa propre défense ne constitue pas un délit international, quoiqu'il puisse léser un autre Etat ». Mais il convient

ici de ne pas exagérer la formule : on sait, en effet, que, pour nous, on doit distinguer soigneusement le droit de légitime défense, qui est la légitime protection du droit de conservation de l'Etat, du droit de nécessité, qui n'est qu'un expédient imaginé pour légitimer les usurpations et l'arbitraire (nos 247[3] et 247[4]). Si l'Etat qui cause à autrui un dommage en usant de son droit n'en peut être déclaré responsable, ne faudra-t-il pas toutefois qu'il en indemnise la partie lésée (1) ? Il semble que logiquement il n'en devrait pas être ainsi ; et, de fait, beaucoup d'auteurs nient qu'en pareil cas il y ait au profit de cette partie un droit à réparation : ainsi pensent Pradier-Fodéré et Schoen (2) ; quelques-uns cependant, comme Fiore et Oppenheim (3), sont d'un avis contraire : ils appliquent par analogie à ce cas la règle qui accorde une juste indemnité en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. — Est-il indispensable, pour qu'il y ait responsabilité, que le fait de commission ou d'omission soit accompagné d'une intention de nuire ? Certains, comme Oppenheim, l'exigent, mais d'autres, tels Pradier-Fodéré et Schoen, n'imposent pas cette condition (4). A notre avis, l'intention de nuire est nécessaire pour que l'acte constitue un *délit* ; à son défaut il y aura simplement *quasi-délit* (n° 929) ; mais, dans les deux cas, avec elle ou sans elle, il y a toujours responsabilité de l'Etat autorisant contre lui une demande en réparation.

3° L'imputabilité de l'acte dommageable est un dernier élément essentiel de la responsabilité. Il faut que le fait soit imputable à son auteur, c'est-à-dire qu'il puisse être considéré comme le résultat d'une libre détermination de sa part. Il suit de là qu'un Etat ne saurait être déclaré responsable d'un fait fortuit ou d'une force majeure. Mais, bien entendu, le cas fortuit ou de force majeure ne doit pas avoir été précédé de quelque faute sans laquelle il n'eut pas entraîné de résultats nuisibles pour autrui (5).

De ce que, pour donner lieu à responsabilité, un fait nuisible doit être imputable à son auteur et constituer de sa part une faute positive ou au moins une négligence ou une imprudence, il en résulte nécessairement cette conséquence que ne doit pas

---

(1) V. Fiore, *Le droit international codifié*, édit. Antoine, 1911, art. 594. — Oppenheim, *International law*, t. I, § 154. — V. aussi Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, p. 351.

(2) Pradier-Fodéré, *op.* et *loc. cit.* — Schoen, *Die völkerrechtlichen Haftung der Staaten aus unerlaubten Hundlungen*, 1917, pp. 115-118.

(3) Fiore, *op.* et *loc. cit.*— Oppenheim, *op. cit.*, t. I, §§ 129 et 154, avec note 3 dans la 3e édit. Roxburgh.

(4) Oppenheim, *op.* et *loc. cit.* — Pradier-Fodéré, *op.* et *loc. cit.* — Schoen, *op. cit.*, p. 62.

(5) V. Pradier-Fodéré, *op.* et *loc. cit.*

entraîner responsabilité à la charge d'un Etat le fait qui n'a porté préjudice à autrui que par suite d'une faute imputable à la personne qui a éprouvé le préjudice.

298⁴. — La responsabilité internationale de l'Etat peut être *directe* ou *indirecte*. — Elle sera considérée comme directe toutes les fois qu'elle résultera d'actes ou de faits accomplis par le gouvernement ou avec son autorisation. — Elle sera considérée comme indirecte, quand elle dérivera d'actes ou de faits accomplis par des fonctionnaires publics et même dans certains cas par de simples particuliers. — D'après M. Anzilotti, dans cette dernière hypothèse on ne doit pas considérer comme des infractions du droit international les actes accomplis par des individus que l'Etat est internationalement tenu de prohiber ; c'est alors, en réalité, dans la conduite de l'Etat qui n'a point prohibé, empêché ou réprimé les faits dont il s'agit que se trouve la violation du droit international : l'acte illicite au point de vue du droit international est l'omission de l'Etat et non point l'action positive des individus, et dès lors l'Etat est tenu par *son* fait beaucoup plus que comme *complice* des individus (1). — La partie lésée par les violations du droit international qui peuvent avoir pour auteurs soit les gouvernements, soit un ou plusieurs de leurs ressortissants, peut être ou l'Etat étranger lui-même ou un de ses sujets.

298⁵. — On doit considérer comme des actes illicites, entraînant la responsabilité de ceux qui les commettent et permettant à l'Etat qui a éprouvé ou dont les sujets ont éprouvé un préjudice d'en demander réparation, tous actes d'un Etat qui sont en contradiction avec une règle quelconque du droit international, qu'il s'agisse d'une règle conventionnelle ou d'une règle simplement coutumière. Ces actes illicites constituent ce qu'on a appelé des *délits internationaux* (2). Les cas dans lesquels ceux-ci peuvent se produire se rapportent aux objets les plus divers. Il est impossible de les énumérer tous. Signalons-en seulement quelques-uns.

Il en est d'abord, et ce sont les plus nombreux, qui intéressent le temps de paix. Un Etat engagera par exemple sa responsabilité vis-à-vis d'un autre Etat s'il se livre à son égard à une intervention injustifiée, s'il viole ses frontières, s'il oblige ses citoyens à se faire naturaliser.

Mais le principe de la responsabilité des Etats est trop conforme aux exigences de la justice pour que l'application n'en doive pas être faite aussi au temps de guerre. Et, en pareille

---

(1) Anzilotti, *La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers*, R. D. I. P., t. XIII, p. 14.

(2) V. Strupp, *Das volkerrechtliche Delikt*, 1920.

hypothèse, la responsabilité pourra exister à la charge des Etats belligérants comme à la charge des Etats étrangers au conflit. L'Etat qui fait une guerre injuste ou qui, au cours des hostilités, se conduit d'une manière irrégulière relativement à son adversaire ou à un pays neutre, engage sa responsabilité de même que l'Etat neutre qui méconnaît ses devoirs de neutralité aux dépens d'un des Etats belligérants.

298[6]. — La question de la responsabilité des Etats a été plus spécialement examinée par les auteurs dans les hypothèses suivantes :

298[7]. — A. — *Actes commandés par les gouvernements eux-mêmes.* — 1° Une guerre civile, des troubles intérieurs éclatent dans un pays. Le gouvernement local ordonne des mesures de répression. L'Etat est-il responsable des dommages subis par des étrangers, à la suite des actes de révolte et des actes de répression ? — Question souvent posée et très discutée par les gouvernements, les diplomates et les publicistes. — La solution négative l'emporte en doctrine. Celle-ci estime que l'étranger, établi sur le territoire d'un Etat, ou y transitant, n'a pas droit à un traitement plus favorable que celui qui est accordé aux nationaux. Admettre une autre solution, ajoute-t-elle, serait créer une inégalité injustifiable entre les nationaux et les étrangers, porter atteinte aux pouvoirs de la juridiction locale et par suite à son indépendance, établir un funeste privilège au profit des Etats puissants qui réclameraient toujours pour leurs nationaux et contraindraient les petits Etats, auxquels ils refuseraient une semblable satisfaction. — Telle fut aussi l'opinion du baron Gros en 1848, celle de Lord Stanley à la Chambre des communes en 1850, de la presse anglaise lors de l'expédition du Mexique, des secrétaires d'Etat des Etats-Unis, en 1871, dans l'affaire des navires américains au Vénézuéla, de M. Blaine en mars 1891 (R. D. I., t. XXIII, p. 76). — Telle est également la pratique générale des nations civilisées (1).

Mais l'Angleterre a une tendance marquée à réclamer des indemnités pour ses nationaux. Un fait entre autres. Il est à retenir. En 1849 et 1850, à la suite d'insurrections qui furent réprimées, à Naples et en Toscane, quelques sujets anglais ayant souffert dans

---

(1) Sur la question, V. Calvo, R. D. I. P., t. I, p. 147. — Pennetti, *op. cit.* — Von Bar, *De la responsabilité des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers en cas de troubles, d'émeute ou de guerre civile*, R. D. I., 2[e] série, t. I, p. 464. — Breton, *De la responsabilité des Etats en matière de guerre civile touchant, les dommages causés à des ressortissants étrangers*, 1905. — Costa, *El extranjero en la guerra civil*, 1913. — Rougier, *op. cit.*, p. 448. — Wiesse, *Le droit international appliqué aux guerres civiles*, 1898, pp. 43 et s.

leurs biens, l'Angleterre éleva la prétention d'exiger des gouvernements de Toscane et de Naples des indemnités pour ses nationaux. Une escadre anglaise se rendit à Naples pour appuyer cette réclamation. Le grand-duc de Toscane invoqua l'appui de l'Autriche et l'arbitrage de la Russie. Cette puissance refusa de servir d'arbitre, parce qu'elle *n'admettait pas le principe* des réclamations de l'Angleterre. Mais le comte de Nesselrode, le 2 mai 1850, et le prince de Schwartzenberg, le 14 avril 1850, conclurent dans deux notes, *nettes et catégoriques*, au rejet des prétentions anglaises (1). — De même, en 1902, l'Angleterre, avec l'Allemagne et l'Italie, envoyèrent des navires au Vénézuéla, en bloquèrent et bombardèrent le territoire pour obtenir la réparation des dommages causés à leurs nationaux par les guerres civiles ayant sévi dans le pays (V. n° 143[17]).

Les Républiques de l'Amérique latine ont introduit dans leur droit conventionnel la règle de la non-responsabilité de l'Etat pour les dommages occasionnés aux étrangers par les faits de guerre civile ou de troubles intérieurs (Traités entre Bolivie et Pérou, 5 novembre 1863, art. 10 ; Colombie et Pérou, 10 février 1870, art. 28 ; Pérou et République Argentine, 9 mars 1874, art. 30 ; Honduras et Nicaragua, 20 octobre 1892, art. 27, etc.). — Des dispositions semblables ont été également insérées dans des traités conclus entre les Républiques de l'Amérique du Centre ou du Sud et les gouvernements européens (Traités entre Mexique et France, 27 novembre 1886 ; Equateur et France, 12 mai 1888 ; Equateur et Espagne, 1889 ; Colombie et Allemagne, 1892 ; Colombie et Italie, 27 octobre 1892 ; Pérou et Espagne, 14 août 1897, art. 4, etc.) (2). — Beaucoup d'Etats de l'Amérique latine ont même inséré dans leurs constitutions ou leurs lois des dispositions refusant aux nationaux et aux étrangers le droit de réclamer des indemnités en cas de dommages causés par des guerres civiles (Guatemala, Salvador, Honduras, Vénézuéla, Equateur). Cette manière de faire a soulevé en 1888 les protestations du corps diplomatique auprès de la république de l'Equateur (3).

298[5]. — Quelques Etats ont parfois accordé des secours pécuniaires aux victimes de troubles intérieurs et de guerres civiles ; mais, en entrant dans cette voie, ils ont toujours déclaré qu'ils entendaient faire *acte de libéralité spontanée* et non exécuter une obligation, les sommes allouées constituant un *secours* et non une indemnité. Citons le décret français du 24 décembre 1851. —

---

(1) Ces notes sont reproduites dans Lawrence-Wheaton, *Comm.*, t. III, pp. 128 et 129. — Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, n° 205.

(2) V. R. D. I. P., t. II, pp. 338 et s. ; t. III, pp. 476, 485, 601, 604, 605 ; t. IV, pp. 403 et s., 416, 795.

(3) V. Alvarez, *Le droit international américain*, 1910, pp. 119 et s.

Telle fut la déclaration très nette faite par le gouvernement des Etats-Unis, lors de l'institution de la commission chargée d'allouer des secours aux victimes de la guerre de Sécession. Nulle intervention diplomatique ne devait être admise et toute tentative de ce genre entraînait fatalement refus de toute allocation (1). — Dans la répartition des sommes votées par l'Assemblée Nationale française en 1871, en faveur des victimes des opérations militaires contre la Commune de Paris, il n'a été fait aucune distinction entre Français et étrangers. Calvo loue l'impartialité de la France. — Ce fut, à titre purement gracieux que des indemnités furent allouées aux personnes lésées lors du bombardement d'Alexandrie par la flotte anglaise en 1882, et que l'Espagne consentit à accorder une indemnité aux Français établis sur son territoire et atteints par la guerre civile carliste en 1876. — En 1907, à la suite de l'intervention de l'Espagne et de la France au Maroc, les troupes françaises, ayant été à Casablanca l'objet d'un guet-apens de la part des Marocains, bombardèrent cette ville ; afin d'allouer des indemnités aux étrangers lésés, une commission internationale a été organisée, sur le modèle de celle qui statua lors du bombardement d'Alexandrie (2).

Pendant la guerre civile qui éclata au Brésil en 1893, d'importants dommages furent soufferts par des étrangers. Le gouvernement brésilien déclara qu'il ne pouvait être tenu d'indemniser ces étrangers des pertes par eux subies (note du ministre de la justice au ministre de la marine, 9 octobre 1893, R. D. I. P., t. I, p. 164). Néanmoins, à la demande du gouvernement français, le gouvernement brésilien a, en 1895, accordé une indemnité de 900.000 francs aux familles de trois Français tués pendant les troubles (R. D. I. P., t. II, p. 340). Des négociations furent entamées également par le gouvernement italien pour obtenir le règlement des réclamations de ses ressortissants ; elles ont abouti à un protocole du 19 novembre 1896 (R. D. I. P., t. IV, p. 403). — Il faut de même signaler des négociations relatives à des demandes d'indemnités formées par les étrangers pour dommages soufferts pendant la guerre civile du Chili (1891). V. R. D. I. P., t. III, p. 176 ; t. IV, p. 416. — Les guerres civiles qui dans ces dernières années désolèrent le Vénézuéla ont donné lieu aussi à des réclamations d'indemnités. V. R. D. I., 1899, p. 464. Un protocole franco-vénézuélien du 11 février 1913 mit fin à la controverse qui s'était produite entre la France et le Vénézuéla au sujet des dommages

---

(1) Calvo, *op. cit.*, t. II, p. 1289.

(2) Cette commission, qui a commencé ses travaux le 1er juin 1908, les a terminés en janvier 1910.

soufferts par des citoyens français au Vénézuéla pendant la guerre civile. V. à ce sujet Anzilotti, R. I., 1916, p. 33.

298°. — L'Institut de droit international a élaboré à Neuchâtel, en 1900, un règlement sur la responsabilité des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers en cas d'émeute ou de guerre civile (1). Ce règlement pose en principe qu'il y a des cas où un Etat est responsable des dommages subis par les étrangers, quelles que soient les dispositions de sa loi interne en ce qui concerne sa responsabilité ou son irresponsabilité vis-à-vis de ses nationaux. Indépendamment de toute stipulation légale, il reconnaît aux étrangers droit à indemnité dans quatre cas : 1° si l'acte dont ils ont souffert a été dirigé contre eux en leur qualité d'étrangers ; 2° si le dommage est résulté pour eux soit de la clôture d'un port sans notification préalable en temps utile, soit de l'interdiction faite aux navires étrangers de quitter le port où ils avaient abordé ; 3° si le dommage est résulté d'un acte contraire aux lois, commis par un agent de l'autorité ; 4° si le droit à indemnité est fondé en vertu des principes généraux du droit de la guerre. L'obligation est également fondée dans le premier et le quatrième cas lorsque le dommage a été commis sur le territoire d'un gouvernement insurrectionnel, soit par celui-ci lui-même, soit par un de ses fonctionnaires. — L'Institut a exprimé le vœu que les Etats évitent à l'avenir d'insérer dans leurs traités des clauses d'irresponsabilité réciproque. — Au surplus, d'après le règlement de l'Institut, les stipulations exemptant mutuellement les Etats du devoir de prêter leur protection diplomatique ne doivent pas comprendre les cas de déni de justice ou de violation évidente de la justice ou du droit des gens.

Dans la discussion de ce règlement devant l'Institut, M. Paul Fauchille s'est demandé s'il ne conviendrait pas d'introduire dans le droit international public la notion du *risque* qui, dans plusieurs pays et à divers égards, a été substituée, en matière de responsabilité, à la notion traditionnelle de la faute : de même qu'il y a un risque professionnel (loi française du 9 avril 1898), un risque universitaire (loi française du 20 juin 1899). un risque judiciaire (loi française du 8 juin 1895), il y aurait ainsi un *risque étatif*. Les étrangers qui viennent s'établir dans un pays constituent, comme les nationaux, une source de profits pour l'Etat où ils résident : leur industrie, leur séjour sur son territoire, sont pour lui une cause de bénéfices. N'est-il pas logique et juste qu'en retour l'Etat soit tenu de réparer les dommages que ces personnes (nationaux ou étrangers) auront subis par le fait d'autres nationaux ou d'autres étrangers ? C'est pour formuler

(1) Annuaire de l'Institut, t. XVIII, p. 254.

ces idées que M. Fauchille déposa l'amendement suivant : « L'Etat, tirant profit des étrangers qui sont sur son territoire, est tenu de réparer les dommages causés à ces étrangers par les émeutes ou les guerres civiles survenues sur ce territoire, à moins qu'il n'établisse que lesdits dommages ont été occasionnés par une faute, une imprudence ou une négligence des étrangers qui en sont victimes » (1).

298[10]. — 2° En cas de troubles civils ou de guerre extérieure, dans l'intérêt de sa défense ou pour mieux assurer le secret d'une expédition maritime, un Etat peut être conduit à retenir momentanément dans ses ports tous les navires de commerce, nationaux ou étrangers. Il y a *embargo*, s'il les empêche de sortir sans leur imposer une mission ; *angarie*, au cas où il met ces navires marchands en réquisition pour un service public (2).

Les auteurs enseignent que *l'embargo* ou *arrêt de prince*, mesure d'intérêt public et de sûreté pour l'Etat, doit être général, fondé sur des raisons graves et n'entraîne pas la responsabilité du gouvernement. — Geffcken sur Heffter (*op. cit.*, § 111, notes 2 et 3) remarque qu'avec la rapidité des communications télégraphiques, l'embargo ne constitue plus qu'un genre de représailles, et qu'à ce titre il ne saurait donner naissance à une indemnité.

L'*angarie* est une mesure spéciale qui engage la responsabilité financière de l'Etat qui y a recours. On doit en user avec ménagements : car l'angarie apporte un trouble dans les opérations commerciales, prolonge le voyage du navire, compromet le chargement de retour, modifie les assurances, en cas de guerre détruit la neutralité et expose le navire à être capturé. — Dans la pratique, l'Etat est considéré comme tenu de régler et de payer d'avance l'indemnité due pour cette réquisition. — La question de responsabilité pour fait d'embargo ou d'angarie est quelquefois résolue par des traités (Traités entre France et Chili, 30 juin 1852, art. 3 ; France et Nicaragua, 11 avril 1859, art. 5 ; France et Pérou, 9 mars 1861, art. 5 ; Colombie et Pérou, 18 février 1870, art. 3 ; Pérou et Etats-Unis, 6 septembre 1870, art. 2 ; Allemagne et Espagne, 30 mars 1868, art. 5 ; Allemagne et Portugal, 2 mars

---

(1) Annuaire de l'Institut, t. XVIII, pp. 234 et s.

(2) Sur l'embargo et l'angarie, V. ce qui est dit n°s 985, 1490[5]. — V. aussi le Règlement de l'Institut de droit international adopté à la Haye en 1898, R. D. I. P., t. V, pp. 847-857 ; Annuaire de l'Institut de droit intern., t. XVII, pp. 273 et s. — Comp. Albrecht, *Requisitionen von neutralen Privateigesthun insbesondere von Schiffen.* — Basdevant, *La réquisition des navires allemands en Portugal*, R. D. I. P., t. XXIII, p. 268. — Harley, *The law of angary*, A. J., 1919, p. 287. — Albéric Rolin, *Le droit d'angarie*, R. D. I., 3e série, t. I, p. 19. — Comp. Ferrand, *Des réquisitions en matière de droit international public*, 2e édit., 1917, pp. 339 et s.

1872 et 30 novembre 1908, art. 2 ; etc.) (1). Certains de ces traités ont interdit de mettre l'embargo sur les navires étrangers et prévoient des indemnités en cas d'infraction à cette règle (R. D. I. P., t. II, p. 343, note 1).

298[11]. — On peut supposer qu'un acte contraire au droit international soit commis par un Etat qui est avec un autre dans des rapports d'union et de dépendance. Quel est celui des deux Etats qui sera responsable de l'acte vis-à-vis de la partie lésée ? Si on admet qu'un Etat est obligé de répondre de l'acte accompli par un autre Etat, à raison des rapports d'union et de dépendance existant entre eux, le droit international nous offrira un exemple de responsabilité par le fait d'autrui. La solution de cette question se rattache à celle qu'il faut donner en ce qui concerne la théorie des unions d'Etats, de leur souveraineté ou de leur dépendance. On arrive ainsi à poser comme principe qu'un Etat est obligé de répondre des actes illicites commis par les Etats qui dépendent de lui et qu'il représente dans les rapports internationaux (2). De là les conséquences suivantes : 1° Dans l'Union personnelle ou dans la confédération d'Etats le devoir de la réparation du tort causé appartient exclusivement à l'Etat auquel il est directement imputable. 2° L'Etat qui se trouve en Union réelle avec un autre n'apparaît vis-à-vis des Etats étrangers que comme un seul sujet du droit international avec l'Etat qui a commis l'acte illicite. 3° L'Etat protecteur et l'Etat suzerain sont responsables respectivement pour les faits commis par l'Etat protégé et pour ceux de l'Etat vassal, en tant qu'ils les représentent vis-à-vis des Etats tiers. 4° Un Etat fédéral représente au point de vue international les Etats particuliers dont il se compose : il ne saurait dès lors, pour se soustraire à la responsabilité à raison des faits accomplis sur le territoire de ces Etats, invoquer qu'en vertu de sa constitution il n'a pas un droit de contrôle sur les Etats particuliers, qu'il ne peut exiger d'eux qu'ils satisfassent à leurs obligations (3). — En 1891 le gouvernement des Etats-Unis a

---

(1) Perels, *Manuel de droit maritime*, 1884, pp. 179 et 235. — Heffter, *op. cit.*, §§ 111 et 150. — Massé, *Droit commercial*, § 321. — Chrétien, *Principes de droit international*, p. 391. — Sur d'autres cas de dommages soufferts par des étrangers, et qui engagent la responsabilité des gouvernements du pays où ces étrangers résident, V. ci-après, n° 440.

(2) V. Anzilotti, *La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers*, R. D. I. P., t. XIII, p. 302. — Le Fur, *Etat fédéral et confédération d'Etats*, 1896, pp. 792 et s., 802 et s. — Heilborn, *Völkerrecht*, § 7. — Von Liszt, *Völkerrecht*, pp. 56 et 190. — Oppenheim, *International law*, t. I, § 152. — Phillimore, *Commentaries*, 3e édit., 1879, t. I, p. 194. — Rivier, *Principes du droit des gens*, t. I, p. 85. — Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht*, pp. 359 et s. — Westlake, *International law*, t. I., p. 23. — Zorn, *Grundzüge des Völkerrechts*, 2e édit., 1903, p. 155.

(3) Sur la responsabilité de l'Etat fédéral à raison des actes accomplis par les Etats particuliers, V. Donot, *op. cit.*, n° 172.

longtemps hésité à répondre aux demandes de réparation de l'Italie au sujet du lynchage de prisonniers italiens à la Nouvelle-Orléans, sous prétexte que le pouvoir fédéral, d'après la constitution américaine, ne peut intervenir dans les affaires intérieures de la Louisiane (n° 330). — Quelques années plus tard, en 1906 et en 1909, des difficultés se sont produites entre les Etats-Unis et le Japon au sujet de l'exclusion des enfants japonais dans les écoles de la Californie (Barthélemy, R. D. I. P., t. XIV, pp. 636 et s.).

298[12]. — B. — *Actes émanant de fonctionnaires de l'Etat* (1). — 1° Un représentant officiel de l'Etat à l'étranger, tel qu'un agent diplomatique ou un officier de marine, manque de respect à un Etat étranger, viole ses droits, cause un dommage. L'Etat assume, sans que le doute soit possible, la responsabilité des actes de ses agents. La réparation variera selon la gravité des faits et l'étendue du dommage causé. Un simple désaveu suffira quelquefois. Parfois une indemnité pécuniaire, des excuses diplomatiques accompagnées ou non de la révocation de l'agent, seront nécessaires. — On peut citer les affaires de Pritchard à Taïti en 1842, du consul Hopkins en 1853, de Canstatt en 1859, du bombardement de la ville du cap Haïtien en 1868, etc. (Calvo, *op. cit.*, t. III, §§ 1267, 1268, 1270, 1392). — En 1890, le consul allemand de Samoa est désavoué, rappelé et blâmé publiquement par le gouvernement impérial. — En 1895, par le fait de l'Italie, le gouvernement vénézuelien eut connaissance d'un mémoire confidentiel adressé à leurs gouvernements par les agents diplomatiques de plusieurs puissances européennes en vue de faire valoir le principe de l'indemnité en faveur des étrangers victimes des guerres civiles du pays où ils résident. Les termes de ce mémoire étaient fort durs pour le Vénézuéla ; celui-ci envoya leurs passeports aux agents diplomatiques (R. D. I. P., t. II, p. 344). — Un incident analogue s'est produit en 1908 dans les rapports des Pays-Bas et du Vénézuéla (R. D. I. P., t. XV, p. 453). — Il y a de nombreux exemples d'expulsion d'agents étrangers pour manque de respect à l'Etat auprès duquel ils sont accrédités (R. D. I. P., t. II, p. 351). — En 1895, le gouvernement du Paraguay a retiré l'*exequatur* au consul de France à Assomption, sous prétexte que celui-ci s'était immiscé dans les affaires intérieures

---

(1) V. Abignente, *La responsabilita dello Stato per gli atti dei sui funzionari*, 1904. — Breschi, *La volonta dello Stato nell' ordine giuridico internazionale*, R. I., 1914, p. 417. — Marinoni, *La responsabilita degli Stati per gli atti dei loro rapprensentanti secondo il diritto internazionale*, 1914. — Siciliani, *La responsabilité des Etats et des entités publiques pour les faits illicites de leurs fonctionnaires*, Rivista ital. per la scienze giurid., 1904, p. 3.

et avait manqué à la considération due aux lois de l'Etat (R. D. I. P., t. II, p. 482) ; les relations entre la France et le Paraguay, qui avaient été interrompues, ont été reprises au mois de juillet 1898 (R. D. I. P., t. V, p. 819). — En 1904, le Vénézuéla a prétendu que le consul de France, M. Quiévreux, avait favorisé le général Matos dans sa révolte contre le gouvernement légal du Président Castro (Basdevant, R. D. I. P., t. XIII, p. 549). — On peut encore rappeler, dans un ordre d'idées analogue, qu'en 1887 un soldat allemand chargé de coopérer avec les gardes forestiers à la répression du braconnage dans les forêts limitrophes de la frontière française blessa ou tua par erreur deux chasseurs français sur le territoire français (affaire de Vexaincourt), et que le gouvernement allemand crut devoir réparer les préjudices ainsi causés à des intérêts privés français (Chrétien, *Principes de droit international*, p. 392). — On peut également signaler qu'en 1905 les officiers allemands du navire *Panther*, séjournant au Brésil, commirent une violation du territoire brésilien dans la recherche qu'ils firent à terre d'un matelot déserteur et que le gouvernement allemand déclara ses regrets et l'intention de traduire les officiers coupables devant la justice militaire (R. D. I. P., t. XIII, p. 200).

298[13]. — 2° Des étrangers, établis ou transitant sur le territoire d'un Etat, sont lésés, à l'intérieur de ce territoire, par des fonctionnaires, en violation des lois. — La responsabilité de pareils actes pèse sur les fonctionnaires qui en sont les auteurs. La partie lésée peut les poursuivre par les voies légales, judiciaires ou administratives. — En principe, l'Etat n'est pas plus responsable vis-à-vis de ces étrangers qu'il ne l'est à l'égard de ses nationaux. Mais si l'acte dommageable était suivi d'un déni de justice, si les tribunaux locaux refusaient d'entendre l'étranger, d'accueillir son action, à raison de *son extranéité même*, l'Etat, qui tolérerait une pareille lésion, deviendrait responsable du déni de justice et le souverain de l'étranger pourrait, par voie diplomatique, demander que réparation soit accordée. — En 1901, difficultés entre la France et la Turquie, à propos notamment des créances de deux Français, Lorando et Tubini : rupture des relations diplomatiques et occupation d'une partie de l'île de Mitylène (Moncharville, *Le conflit franco-turc de 1901*, R. D. I. P., t. IX, p. 677). — En 1904-1905, difficultés entre la France et le Vénézuéla touchant la conduite de ce dernier pays à l'égard de la Compagnie des câbles (De Barral-Montferrat, *Le Président Castro et le conflit franco-vénézuélien*, Correspondant du 10 juillet 1906. — Basdevant, *Le conflit franco-vénézuélien*, R. D. I. P., t. XIII, p. 509 et s. — V. Revue de droit international privé, 1912, p. 9).— Des traités entre les Républiques de l'Amérique du Sud et les gouvernements euro-

péens contiennent des dispositions en ce qui concerne les déni de justice. V. R. D. I. P., t. II, pp. 338 et s.; t. IV, pp. 417 et 418.

En ce qui concerne les actes réguliers et légaux d'instruction, de juridiction et de répression, exercés sur des étrangers, le principe est que l'étranger reste soumis au régime de droit commun qui pèse sur les nationaux eux-mêmes. — Si donc, au cas d'acquittement, la loi locale n'accorde pas d'indemnité à l'inculpé reconnu innocent, l'étranger ne saurait en réclamer de l'Etat. — En fait, cependant, des Etats puissants se sont permis de réclamer à des Etats plus faibles des indemnités pour leurs nationaux, non seulement acquittés, mais même condamnés. C'est l'abus de la force.

Un Etat étranger dont les nationaux ont été lésés peut-il se plaindre à l'Etat à qui appartiennent les agresseurs, lorsque les tribunaux auxquels ceux-ci ont été déférés les ont acquittés ? Cette question a été soulevée lors des événements d'Aigues-Mortes de 1893 (V. R. D. I. P., t. I, p. 178).

Un Etat peut-il être déclaré responsable d'une erreur judiciaire commise par ses tribunaux vis-à-vis d'un étranger ? La difficulté s'est posée dans l'affaire du navire australien *Costa Rica-Packet*. En 1891, le capitaine de ce navire, M. Carpenter, fut arrêté et détenu en vertu d'une sentence des autorités des Indes néerlandaises comme ayant volé des marchandises dans les eaux territoriales hollandaises ; il fut bientôt reconnu que le vol n'avait pas été commis dans la mer territoriale et M. Carpenter fut alors remis en liberté. La Grande-Bretagne réclama pour son national une indemnité aux Pays-Bas. Ceux-ci résistèrent à cette demande, et l'affaire fut soumise à l'arbitrage de M. de Martens, professeur à l'Université de Saint-Pétersbourg : par sentence du 13/25 février 1897, l'arbitre a obligé le gouvernement des Pays-Bas à payer des dommages-intérêts à M. Carpenter. Cette décision a été critiquée (V. Regelsperger, *L'affaire du Costa-Rica-Packet et la sentence arbitrale de M. de Martens*, R. D. I. P., t. IV, p. 735 ; Valery, *Courtes observations sur la sentence arbitrale rendue dans l'affaire du Costa-Rica-Packet*, R. D. I. P., t. V, p. 57. — V. aussi Bles, *L'affaire du Costa-Rica-Packet*, R. D. I., t. XXVIII, p. 452. — V. de Olivart, *Responsabilitad de los Estados por los actos de notoria injusticia de sus Tribunalos*, Revista juridica de Catalina, 1898, p. 641).

298[14]. — C. — *Actes émanant des sujets de l'Etat.* — Vattel (*op. cit.*, liv. II, ch. VI, §§ 71 à 78) a longuement examiné quelle responsabilité peut incomber à l'Etat à la suite de faits dommageables accomplis par ses nationaux. — Il est impossible au gouvernement le mieux ordonné de contenir, en toute occasion, ses sujets dans le respect du droit et de l'équité. Il serait donc

njuste d'imputer à l'Etat tous les actes nuisibles des citoyens. En principe, les actes privés des nationaux n'engagent pas la esponsabilité de l'Etat. — S'agit-il d'actes dirigés contre des particuliers ? L'Etat n'en répond pas nécessairement. Les parties ésées ont la faculté de s'adresser aux tribunaux locaux, et ce n'est encore qu'en cas de déni de justice formel, que l'Etat serait esponsable du fait des juges par lui institués. — S'agit-il d'actes par lesquels les sujets d'un Etat se sont rendus coupables, à 'égard d'un Etat étranger ou de ses agents, d'infractions aux ègles du droit international, piraterie, organisation de flibustiers, abrication de fausse monnaie, etc. ? L'Etat n'en saurait répondre lans tous les cas. Il est des actes que le gouvernement le plus igilant ne peut empêcher de se réaliser. Mais le gouvernement le l'Etat doit avoir pris les précautions nécessaires ordinaires, ne pas laisser ces faits impunis quand il vient à les connaître, ou, i sa législation propre l'y autorise, livrer les coupables à l'Etat offensé.

L'histoire fournit un certain nombre d'exemples. — En 1881, les Espagnols établis à Saïda (Algérie) eurent à souffrir des ncursions d'un chef arabe ; sur la réclamation du gouvernement spagnol, le gouvernement français déclara que sa responsabilité n'était pas juridiquement engagée, mais il accorda par mesure d'équité des dédommagements aux victimes (V. R. D. I. P., t. I, p. 177). — En 1891, des Italiens poursuivis à la Nouvelle-Orléans pour assassinat, ayant été acquittés par le jury, furent lynchés par la foule dans la cour de la prison où ils avaient été menés après le verdict ; le secrétaire d'Etat des Etats-Unis, reconnaissant que les autorités de la Nouvelle-Orléans n'avaient pas pris toutes les mesures nécessaires pour éviter le massacre des Italiens, offrit une indemnité aux parents des victimes et communiqua au ministre d'Italie un télégramme de reproches adressé par le président des Etats-Unis aux autorités de la Nouvelle-Orléans (V. Pierantoni, *Il fatto di Nuova Orleans*, 1891. V. aussi J. I. P., t. XVIII, p. 1147 ; R. D. I. P., t. XIV, p. 677. — Sur la responsabilité de l'Etat fédéral à raison des actes accomplis par les Etats particuliers, V. une étude de M. Donot, parue en 1912 ; n° 172). — En 1893, une querelle éclata à Aigues-Mortes entre ouvriers français et ouvriers italiens ; la population y prit bientôt sa part, et il y eut de nombreux blessés. Cet événement eut son contre-coup en Italie : à Rome, à Naples et à Gênes, la foule manifesta contre l'ambassade et les consulats de la France et causa des dommages à divers commerçants français. Par courtoisie et dans une pensée d'humanité, des réparations pécuniaires furent accordées respectivement par les gouvernements français et italien (V. J. I. P., t. XVIII, p. 1457 ; R. D. I. P., t. I, p. 171). — Lors de l'insurrection

de Cuba contre l'Espagne en 1895, des sujets des Etats-Unis organisèrent de nombreuses expéditions pour procurer des renforts aux Cubains ; ces expéditions constituaient pour l'Espagne de sérieux griefs vis-à-vis du gouvernement américain. Les sujets américains à Cuba invoquèrent aussi certains griefs contre l'Espagne (V. de Olivart, *Le différend hispano-américain au sujet de la question cubaine* R. D. I. P., t. V, VII, IX et X). — La question de la responsabilité des Etats s'est encore posée vis-à-vis de la Chine à raison des dommages causés en 1900 aux représentants et aux nationaux étrangers par l'insurrection des Boxers, et vis-à-vis du Vénézuéla en 1902 (V. ci-dessus). — Des faits de boycottage ont été commis en 1906 et en 1907, aux Etats-Unis et au Canada, contre les Japonais résidant dans le pays. V. R. D. I. P., t. XIV, p. 653 ; Mémorial diplomatique, 28 janvier 1906. — V. encore sur d'autres faits de boycottage, *infrâ*, n[os] 985[1] et s. — Comp. Clunet, *Offenses et actes hostiles commis par des particuliers contre un Etat étranger*, J. I. P., t. XIV, p. 5. — Dans la nuit du 10 au 11 juillet 1919, un des soldats français préposés à la garde de l'ambassade de France à Berlin, le sergent Mannheim, fut assassiné dans la rue par des inconnus ; le gouvernement français a exigé que les assassins fussent recherchés et châtiés et en outre, à titre de réparation, il a réclamé une indemnité de 100.000 francs pour la famille de la victime et le versement par la ville de Berlin d'une amende d'un million ; le gouvernement allemand a opposé certaines objections au paiement de cette amende. — Au mois d'avril 1920, la Hongrie fit des excuses au gouvernement du royaume serbe, croate et slovène en raison des manifestations hostiles auxquelles la population hongroise s'était livrée le 8 février précédent devant la légation serbe-croate-slovène à Budapest.

298[15]. — On peut supposer qu'un Etat soit lésé par *les actes de ses propres sujets résidant dans un autre Etat*. — Ce dernier Etat peut-il être responsable envers le premier à l'occasion de ces actes ? La question s'est posée, en 1898, en Suisse où des Italiens, résidant dans ce pays, ont tenu des réunions et organisé des cortèges pour protester contre les mesures qu'avait prises le gouvernement italien afin de réprimer des troubles dont avaient été le théâtre plusieurs villes du Royaume, notamment Milan (1).

298[16]. — Lorsque les sujets d'un Etat commettent *en pays étranger* des infractions isolées contre les personnes ou contre les biens, cet Etat ne saurait être responsable de leurs actes. C'est à l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise à main-

---

(1) V. sur ce point, R. D. I. P., t. V, pp. 480 et s.

tenir l'ordre sur ce territoire et à réprimer ces infractions selon ses propres lois (1).

298[17]. — Si la responsabilité des Etats peut avoir pour origine des actes d'un caractère *délictuel*, elle peut résulter également d'obligations *contractuelles*. L'inexécution d'un engagement qu'ils ont souscrit constitue en effet un manquement à la parole donnée, c'est-à-dire une violation d'un de leurs devoirs internationaux (n° 295[4]). Mais les engagements des Etats sont de diverse nature.

1° Il peut y avoir des engagements *entre deux Etats* et des engagements *entre un Etat et les sujets d'un autre Etat*. — Le premier cas aura lieu, par exemple, lorsque, dans des circonstances données, un gouvernement avancera à un autre, sous forme d'espèces sonnantes ou de livraison de marchandises, certaines sommes d'argent. C'est l'hypothèse qui s'est produite au cours de la guerre mondiale dans les rapports des divers belligérants : la France, la Grande-Bretagne, l'Italie sont ainsi devenues débitrices des Etats-Unis pour des sommes importantes. L'Etat débiteur encourra certainement une responsabilité internationale s'il n'acquitte pas la dette, et sa responsabilité sera ici particulièrement grave puisqu'elle existe vis-à-vis d'une collectivité dont la puissance est théoriquement égale à la sienne. — Entre un Etat et les sujets d'un autre Etat, les obligations sont susceptibles de revêtir un double aspect. Elles peuvent naître d'abord d'une convention semblable à celle que passeraient entre eux deux particuliers : c'est notamment un contrat de fourniture ou un marché de travaux publics que le sujet d'un Etat signe avec un gouvernement étranger. Mais, le plus souvent ce sera sous la forme d'un emprunt public que naîtront pour un Etat ses engagements pécuniaires vis-à-vis des particuliers : ceux-ci souscrivent à un emprunt émis par un Etat et de la sorte deviennent ses créanciers. Dans le premier de ces deux cas, il n'est pas douteux qu'une responsabilité doit exister à la charge de l'Etat qui n'exécute pas son obligation : l'inexécution d'une obligation de la part d'un simple particulier est un acte contraire à la justice ; pourquoi en serait-il autrement pour un Etat qui a fait acte de particulier ? Il semble qu'il doive en être de même dans le second cas. Ici, comme là, n'y a-t-il pas inaccomplissement d'un contrat, donc un fait injuste, une sorte de délit civil ? Cela a été cependant contesté. On a dit en ce sens que l'emprunt public est un acte de souveraineté dont les conséquences juridiques sont laissées à la discrétion de l'Etat souverain et que les créanciers étrangers qui y souscrivent font

---

(1) Sur la responsabilité de l'Etat dans les pays de protectorat, et notamment au Maroc, V. Basdevant (en français), dans Niemeyer et Strupp, *Jahrbuch des Völkerrechts*, 1913, pp. 763 et s.

une opération essentiellement aléatoire qui les rend irrecevables à se prétendre lésés en cas d'insolvabilité de leur débiteur (1). Mais la plupart des auteurs estiment que l'Etat emprunteur doit être considéré comme juridiquement responsable tout au moins quand il *abuse* de sa souveraineté en manquant *sans nécessité* aux engagements qu'il a contractés vis-à-vis de ses créanciers (2). Il faut dire ici, avec M. Politis, que si l'Etat laisse inexécutée son obligation, il y a là une violation du droit des souscripteurs qui peuvent dans la mesure du possible se plaindre et réclamer justice (3). — Comment, dans tous ces cas, la responsabilité de l'Etat débiteur pourra-t-elle être mise en œuvre ? C'est ici que les difficultés apparaissent. Dans les rapports entre deux Etats, on aura recours aux moyens diplomatiques et finalement à la force. Mais quelles seront les ressources d'un particulier contre l'Etat débiteur qui ne paie pas ce qu'il lui doit ? Pourra-t-il le traduire devant l'autorité judiciaire ? L'incompétence des tribunaux est unanimement reconnue quand l'acte qu'on veut leur soumettre est un acte contracté en vertu de la qualité souveraine de l'Etat ; c'est seulement lorsqu'il s'agit d'un acte accompli par l'Etat à titre privé que certains admettent l'intervention judiciaire (n° 270). A défaut d'une action devant les tribunaux, le particulier pourra-t-il au moins demander à l'Etat dont il est le national de le protéger par une intervention diplomatique et au besoin par des mesures coercitives ? En 1902, le docteur Drago a soutenu que les Etats ne doivent jamais recourir à la force pour contraindre un gouvernement au paiement de ses dettes publiques. La conférence de la Haye, en 1907, sur la proposition de M. Porter, a décidé que le recours à la force peut être légitime après tentative d'un règlement arbitral (V. *infrà*). C'est à l'arbitrage de la cour permanente de la Haye qu'a été soumise en 1910 une difficulté relative à des dommages-intérêts réclamés par la Russie en raison du retard apporté par la Turquie dans le payement des indemnités dues à des particuliers russes en vertu du traité de paix de Berlin du 13 juillet 1878 (4). — Dans les contrats qu'ils passent avec les étrangers, les Etats latins d'Amérique insèrent parfois une clause par laquelle l'étranger renonce à demander la protection diplomatique pour tout ce qui touche à l'exécution du contrat (5).

2° Une seconde distinction doit être faite entre les obligations contractuelles des Etats, suivant qu'elles ont pour cause une con-

---

(1) V. von Bar, *Theorie und Praxis des intern. privatrechts*, t. I, p. 663.
(2) V. Moulin, *La doctrine de Drago*, R. D. I. P., t. XIV, p. 439.
(3) Politis, *Les emprunts d'Etat en droit international*, 1894, p. 17.
(4) V. Ruzé, *Un arbitrage russo-turc*, R. D. I., 2e série, t. XV, p. 351.
(5) V. Alvarez, *Le droit international américain*, p. 121.

vention *volontaire* ou une convention *imposée*. — A la différence des dettes volontaires, les dettes imposées seront toujours des dettes entre deux Etats ; car on ne saurait concevoir qu'un simple particulier pût *imposer* une obligation à une collectivité étative. Le fait qu'une dette est imposée à un Etat par un autre Etat montre l'importance que celui-ci lui attribue : il ne peut donc y avoir de doute que la responsabilité du premier sera engagée s'il n'exécute pas son obligation. L'exemple typique d'une dette imposée et non volontairement consentie est la dette qui naît à la suite d'un traité de paix. Ordinairement on prévoit dans l'acte qui établit la dette la façon dont on doit la recouvrer. C'est ainsi que dans le traité de paix de Francfort du 10 mai 1871 il fut stipulé que l'Allemagne occuperait une partie du territoire français jusqu'au paiement par la France d'une indemnité de guerre. Le traité de Versailles du 28 juin 1919 imposé à l'Allemagne par les puissances alliées et associées a de même prévu l'occupation par les troupes de celles-ci des territoires rhénans à titre de garantie d'exécution du traité (art. 428). Dans la sentence qu'elle a rendue le 11 novembre 1912 entre la Russie et la Turquie, la cour permanente de la Haye a nettement proclamé le principe de la responsabilité d'un Etat pour inexécution par lui d'une dette imposée : « Le tribunal, a-t-elle dit, est d'avis que la Sublime-Porte, qui a accepté explicitement le principe de la responsabilité des Etats, n'est pas fondée à demander une exception à cette responsabilité en matière de dettes d'argent, en invoquant sa qualité de puissance publique et les conséquences politiques et financières de cette responsabilité » (1).

3° Volontaires ou imposées, les obligations contractuelles des Etats peuvent enfin être des obligations *simples* ou des obligations *garanties*. L'inexécution des unes et des autres, dans les rapports respectifs de deux Etats ou dans ceux d'un Etat avec de simples particuliers, doit, comme il a été dit ci-dessus, entraîner la responsabilité de l'Etat qui les a assumées. Les garanties données par un Etat pour l'accomplissement de ses obligations peuvent consister soit dans la constitution d'un gage ou d'une hypothèque, soit dans l'affectation de certains biens en général (revenus des douanes, dépôts de guanos existant sur son territoire, etc.) (n°s 338[1] et s.). Le droit international moderne fournit de nombreux exemples de dettes garanties. L'article 253 du traité de Versailles du 28 juin 1919 et l'article 203 du traité de Saint-Germain du 10 septembre 1919 font allusion à l'existence de gages ou d'hypothèques régulièrement constitués avant la guerre au profit des puissances alliées ou associées ou de leurs ressortissants par l'Empire ou les Etats

---

(1) V. R. D. I. P., t. XX, Documents, p. 19.

allemands ou par l'ancien gouvernement autrichien. L'état des paiements signifié par les puissances alliées à l'Allemagne le 5 mai 1921 et accepté par elle le 10 du même mois a, d'autre part, dans son article 7, appliqué certaines ressources du Reich au service des obligations allemandes ; ces ressources comprennent : 1° le produit des douanes ; 2° le produit d'un prélèvement de 25 % sur la valeur de toutes les exportations de l'Allemagne (sauf les exportations destinées à un pays qui perçoit lui-même, sur les marchandises allemandes, un prélèvement d'au moins 25 0/0) ; 3° le produit des impôts que le comité des garanties, sur la proposition du gouvernement allemand, accepterait d'affecter au service de la dette allemande (1).

La responsabilité d'un Etat pour non exécution de son obligation contractuelle cesse évidemment d'être en cause, lorsque la non exécution a été consentie par son créancier, que celui-ci soit un Etat ou un simple particulier. En droit international, comme en droit privé, il peut y avoir, en effet, remise de dette. Des modalités dans le paiement de la dette — report ou ajournement — peuvent être également accordées à l'Etat débiteur,ce qui écarte encore dans cette mesure sa responsabilité. La sentence arbitrale russo-turque de 1912 a expressément reconnu que le créancier pouvait par une stipulation explicite renoncer à son droit à des intérêts. Les traités de paix de 1919-1920, notamment ceux de Versailles avec l'Allemagne (art. 234) et de Saint-Germain avec l'Autriche (art. 180), ont attribué à la commission des réparations tous pouvoirs pour étendre la période et modifier les modalités des paiements à faire par l'Etat débiteur, mais ils ne l'autorisent à faire remise d'une somme quelconque à cet Etat qu'avec l'autorisation spéciale des divers gouvernements représentés à la commission. L'Allemagne est loin d'avoir en fait versé toutes les indemnités des réparations auxquelles elle est tenue par le traité de paix : des facilités de paiement lui ont été à plusieurs reprises accordées ; mais le but qu'en réalité elle poursuit, en s'acheminant au besoin vers la faillite, est d'échapper au versement de la plus grande partie de sa dette (2).

(1) V. dans le Temps du 22 décembre 1921, p. 1, un article intitulé : « Un criterium ».

(2) Par application de l'article 234 du traité de Versailles, la commission des réparations, à la date du 21 mars 1922, a accordé à l'Allemagne un moratoire provisoire jusqu'au 31 mai 1922, en fixant les versements réduits qu'elle aura à effectuer pendant l'année 1922, tant en espèces qu'en nature, à la fois au titre des réparations et au titre (art. 249) des frais d'entretien des troupes d'occupation, et précisé les conditions et garanties auxquelles est subordonné l'octroi du moratoire, imposées à l'Allemagne sous le contrôle de la commission des réparations : impôts nouveaux, réduction des dépenses budgétaires, emprunts intérieurs et extérieurs et prélèvement éventuel sur le capital, répression de l'évasion des capitaux, autonomie de la Reichsbank, retour aux statistiques d'avant-guerre, etc. V. dans le Temps du 24 mars 1922 le texte des décisions de la commission des réparations.

Aucun des Etats vaincus dans la grande guerre n'a jusqu'ici tenu vraiment ses engagements contractuels (1).

298[18]. — Parmi les actes créateurs de responsabilité internationale, il en est un dont l'importance a soulevé tout à la fois dans la doctrine et dans la diplomatie de sérieuses discussions : c'est l'acte qu'on appelle le *déni de justice* (2). Nous en avons déjà dit quelques mots (n[os] 298[13] et 298[14]). Beaucoup de conventions signées par les Etats de l'Amérique du Sud, tout en admettant en principe l'irresponsabilité des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers en cas d'émeute ou de guerre civile, y font exception pour le cas de faute ou de manque de vigilance de la part des autorités du pays, constaté par les tribunaux dudit pays, et pour le « cas de déni de justice, d'infraction manifeste à la loi pendant la procédure ou d'injustice notoire, c'est-à-dire toutes les fois qu'il y aura eu violation manifeste des lois du pays où aura été commis le crime, le délit ou la faute » (V. traités Belgique et Equateur, 5 mars 1887 ; Espagne et Equateur, 26 mai 1888 ; Espagne et Pérou, 14 août 1897, etc.) (3) ; les mêmes règles ont été consacrées dans les déclarations et conventions adoptées par les conférences pan-américaines de Washington en 1889 et de Mexico en 1901 ; à la 3[e] conférence de Rio-de-Janeiro en 1906, on s'occupa aussi des réclamations pour dommages et préjudices pécuniaires (4). Mais il n'est pas sans difficulté de définir avec précision le déni de justice ; il nous paraît donc utile d'envisager cet acte dans son ensemble. D'une manière générale, le déni de justice est le fait, par un Etat, de ne point accorder à un étranger les moyens et les voies de recours nécessaires à la défense de son droit. C'est un acte contraire au droit international, car, dit très justement M. Anzilotti, « il comporte toujours et nécessairement une méconnaissance de la personnalité, dont la première manifestation consiste précisément dans la possibilité de demander et d'obtenir la protection légale contre tout droit subjectif ». S'il est aisé de donner ainsi du déni de justice un aperçu général, il n'est cependant pas facile de dire ce qu'on doit entendre exactement par cette infraction du droit international. Il faut d'abord éviter de le confondre absolument avec le mal jugé : un Etat ne saurait être responsable pour motif

---

(1) V. en ce qui concerne la Bulgarie, une lettre des Balkans : *Les paiements de la Bulgarie*, dans le Temps du 22 décembre 1921, p. 2.

(2) Sur le déni de justice, V. spécialement Anzilotti, *op. cit.*, R. D.I. P., t. XIII, pp. 21 et s. — Borchard, *The diplomatic protection of citizens abroad*, 1915, pp. 335 et s.

(3) V. R. D. I. P., t. II, p. 339 ; t. III, pp. 601, 603, 604 ; t. IV, pp. 227, 417, 794.

(4) V. Alvarez, *Le droit international américain*, pp. 233 et s.

de déni de justice des décisions contraires au droit international, rendues au fond ou sur la recevabilité par ses magistrats. Il n'est pas douteux, à l'inverse, qu'il y a déni de justice, et partant source de responsabilité, dans le refus d'un Etat d'ouvrir aux étrangers les voies judiciaires lorsque d'après les lois de l'Etat il y a possibilité d'une protection juridictionnelle du droit individuel : ce n'est pas à dire toutefois qu'un Etat ne puisse pas imposer à l'étranger, qui veut avoir recours à la justice, des obligations qui ne regardent pas les nationaux (caution *judicatum solvi*) ; ce qu'il faut, c'est que les restrictions à la faculté des étrangers de s'adresser aux tribunaux ne soient jamais de nature à rendre le recours impossible. Mais que décider quand l'étranger, admis à faire valoir son droit devant les tribunaux, en a obtenu une décision qui, ne contenant pas une violation du droit international, est manifestement injuste, influencée par des passions ou des préoccupations étrangères à l'administration de la justice ? C'est à ce sujet que les doutes se produisent. Les uns soutiennent que, si un Etat est obligé envers les autres d'accorder aux étrangers la protection judiciaire, son obligation se trouve accomplie par cela seul que les étrangers ont eu le libre accès devant les tribunaux : l'Etat n'a pas à surveiller la manière dont ceux-ci exercent leur mission. Mais d'autres pensent que l'obligation internationale du libre accès doit être réalisée *de bonne foi,* et qu'en réalité cette obligation n'est pas accomplie lorsque, de toute évidence, les juges ont obéi à des influences étrangères à leur mission et que les passions politiques l'ont emporté sur les raisons du droit : alors, en effet, il n'y a plus que l'*apparence* de la protection judiciaire voulue par le droit international ; sous l'extérieur d'une justice rendue, il y a en réalité une justice déniée. C'est dans ce dernier sens que se prononce M. Anzilotti (1). — Au point de vue du déni de justice, on peut citer trois sentences arbitrales importantes : 1° sentence du Sénat de Hambourg du 7 février 1856 entre l'Angleterre et le Portugal (2) ; 2° sentence arbitrale d'août 1875 entre la Grande-Bretagne et la Colombie (Affaire Cotesworth et Powell) (3) ; 3° sentence du président de la Confédération suisse du 30 décembre 1896 entre la France et le Vénézuéla (Affaire Fabiani) (4).

298[19]. — Le principe d'une responsabilité internationale à la charge des Etats a-t-il été en fait consacré par le droit des gens positif ? — Ce principe a été reconnu à des points de vue particuliers dans un certain nombre de traités. — C'est ainsi, on l'a

---

(1) V. *op.* et *loc. cit.* — Comp. encore *ibid.*, pp. 296 et s.
(2) V. Pasicrisie belge, 1856, p. 371.
(3) V. Moore, *International arbitrations*, t. II, p. 2050 et t. V, p. 4697.
(4) V. Moore, *op. cit.*, t. V, p. 4878.

vu (n° 298[18]), que nombre de conventions conclues dans l'Amérique latine ont proclamé expressément la responsabilité des Etats en cas de déni de justice. — De même, la convention de la Haye du 18 octobre 1907 sur les lois et usages de la guerre, a, dans son article 3, prévu, spécialement pour le temps de guerre, l'idée de la responsabilité des Etats : « La partie belligérante, déclare-t-elle, qui violerait les dispositions du règlement visé à l'article premier et concernant les lois et coutumes de la guerre, sera tenue à indemnité, s'il y a lieu. Elle sera responsable de tous actes commis par les personnes faisant partie de sa force armée ». — Le pacte de la Société des Nations du 28 avril 1919 a admis, dans ses articles 10 et 16, d'une manière plus générale, le principe de la responsabilité internationale. Et, de leur côté, les traités de paix de 1919-1920, dont ce pacte forme le préambule, et qui ont mis fin à la grande guerre, ont déclaré « l'Allemagne et ses alliés responsables pour les avoir causés de toutes les pertes et de tous les dommages subis par les gouvernements alliés et associés et leurs nationaux en conséquence de la guerre qui leur a été imposée par l'agression de l'Allemagne et de ses alliés » (traités de Versailles, art. 231 et s. ; de Saint-Germain, art. 177 et s. ; de Neuilly, art. 121 et s. ; de Trianon, art. 161 et s.). L'Allemagne, dans les traités qu'elle a imposés en 1918 à la Russie, à l'Ukraine, à la Finlande et à la Roumanie, a, au contraire, dispensé les belligérants de la réparation des dommages causés par la guerre, rendant toutefois la Roumanie responsable vis-à-vis d'elle de ces dommages (V. n°s 1236[1] et 1236[2]). C'est de même l'irresponsabilité des Etats belligérants pour les pertes et dommages par suite d'opérations ou de mesures militaires qu'on trouve affirmée par la Russie des Soviets dans les traités de paix qu'elle a successivement conclus en 1920 avec la Latvie (Lettonie) (art. 5) ainsi qu'avec la Pologne et l'Ukraine (art. 5). — En janvier et en mai 1922, à la réunion de Cannes et à la Conférence de Gênes, les puissances ont posé le principe de la responsabilité de la Russie soviétique tant à raison des engagements financiers pris par elle ou ses prédécesseurs que pour les pertes et dommages subis du fait de la confiscation ou de la séquestration de la propriété (1).

298[20]. — Quand la responsabilité d'un Etat se trouve engagée, il y a lieu à *réparation*, rétablissement des choses en l'état antérieur, paiement de dommages-intérêts ; ou à *satisfaction*, désaveu ou destitution de l'agent, poursuites contre délinquants, déclarations publiques, excuses par voie diplomatique, etc.

---

(1) V. ci-dessus, p. 436, note, résolution de Cannes, du 6 janvier 1922. — Memorandum de Gênes des puissances à la Russie, du 2 mai 1922, Temps des 1er et 4 mai 1922. — Réponse de la Russie du 11 mai, Temps du 13.

Si la responsabilité des Etats peut être mise en action d'une manière relativement facile pour le temps de paix, il faut reconnaître que son jeu ne se manifestera le plus souvent pas pratiquement pour le temps de guerre : c'est seulement dans le cas où l'Etat responsable est celui qui a succombé dans la lutte que le principe de la responsabilité pourra alors recevoir effectivement une sanction ; victorieux, et par suite libre de dicter ses volontés, il écartera en effet toujours les réclamations de son adversaire et même parfois, au moyen d'une indemnité de guerre, mettra à la charge de celui-ci les sommes qu'il aurait dû lui verser.

Pendant longtemps, en l'absence d'une autorité supérieure représentative de la communauté internationale, les réparations et les satisfactions ne pouvaient se régler qu'entre les Etats intéressés. Et, dans ces conditions, si des difficultés naissaient à leur sujet, le plus fort devait nécessairement en imposer au plus faible. Parfois, quand l'entente parvenait à cet égard à se réaliser, on recourait à un arbitrage (1). Mais la situation s'est maintenant modifiée : grâce au pacte du 28 avril 1919, les Etats pourront soumettre leurs litiges à la médiation du Conseil de la Société des Nations, et ils trouveront dans la Cour de justice internationale instituée par cette Société un tribunal tout prêt pour trancher les différends qui les divisent.

Si un Etat, responsable à raison d'un délit, peut être, de ce fait, tenu à payer une certaine somme d'argent, à titre d'indemnité, à l'Etat qui a subi le préjudice, on peut supposer aussi qu'un Etat, obligé, en vertu d'un contrat, de payer à un autre une somme d'argent, par exemple une indemnité de guerre à la suite d'un traité de paix, et n'ayant pas exécuté son obligation ou ayant tardé à l'exécuter, soit soumis au paiement de dommages-intérêts envers la partie lésée. L'Etat ne devra-t-il payer que des intérêts compensatoires ; n'aura-t-il pas aussi l'obligation de payer des intérêts moratoires, et une mise en demeure sera-t-elle à cet effet nécessaire ? La difficulté s'est posée en 1912 entre la Russie et la Turquie, à propos de l'indemnité de guerre que celle-ci devait à celle-là à la suite de la guerre de 1877-1878 et qu'elle était en retard de verser ; elle a été soumise au jugement de la Cour d'arbitrage de la Haye. La Turquie a soutenu qu'un Etat « n'est pas un débiteur comme un autre », que la responsabilité spéciale consistant dans le paiement d'intérêts moratoires en cas de retard dans le règlement d'une dette d'argent liquide n'existe pas pour un Etat débiteur en dehors d'une stipulation expresse. Mais la Cour de la Haye, par sentence du 11 novembre 1912, n'a pas admis cette thèse (n° 964²) (2).

(1) V. dans Alvarez, *op. cit.*, p. 118, note, des cas d'arbitrage.

(2) V. R. D. I. P., t. XX, Documents, p. 19. — Ruzé, *Un arbitrage russo-turc*, R. D. I., 2e série, t. XV, p. 351. — Comp. Affaire Cerruti : Hagerup, R. D. I. P., t. XIX, p. 268.

CHAPITRE VIII

MODIFICATIONS ET RESTRICTIONS DES DROITS FONDAMENTAUX DES ÉTATS

299. — Les devoirs corrélatifs aux droits fondamentaux des Etats ne sauraient être considérés comme des restrictions apportées à ces mêmes droits. Ils ne sont que ces droits eux-mêmes, considérés sous leur aspect passif : ils en donnent la mesure et en fixent l'étendue normale.

Mais de véritables restrictions viennent diminuer, dans leur jouissance ou dans leur exercice, les droits primordiaux des Etats.

Les causes de ces restrictions sont diverses, comme sont différents leur objet et leur importance. — Certaines restrictions s'appliquent au droit de souveraineté extérieure aussi bien qu'au droit de souveraineté intérieure; d'autres ont trait uniquement à la souveraineté intérieure ; d'autres, enfin, se rapportent au droit de propriété et au droit de défense. — Elles se rattachent à la sauvegarde et à la protection, les unes d'intérêts généraux, les autres d'intérêts particuliers et spéciaux. — Plusieurs sont le résultat contingent et accidentel d'une évolution historique non achevée. — Des restrictions se produisent assez souvent, lorsque les Etats, faisant déjà partie de la communauté internationale, concourent à la formation, à la création d'un nouvel Etat, auquel ils reconnaissent une personnalité juridique complète ou une personnalité amoindrie. Il leur est loisible, en effet, de subordonner l'admission de cet Etat dans la communauté internationale à des conditions qui sont inhérentes à l'existence même qui lui est octroyée ou reconnue. Exemple : Neutralité de la Belgique (n° 364) ; neutralité de l'Etat indépendant du Congo (n° 367) ; constitution de la Bulgarie, du Monténégro et de la Serbie par le traité de Berlin, du 13 juillet 1878.

Ces restrictions diminuent le champ d'application du droit primordial de souveraineté et d'indépendance, mais n'anéantissent pas ce droit lui-même.

SECTION I. — Restrictions à la souveraineté intérieure et extérieure des Etats. — Intervention et Doctrine de Monroe

§ 1. — De l'intervention. — Théorie générale. — Les interventions européennes (1)

300. — A. — DÉFINITION, ÉLÉMENTS ET FORMES DE L'INTERVENTION. — Le terme *intervention*. — des mots : *inter venire*, suivant

---

(1) V. Arntz, *Du différend né entre la Grèce et la Turquie par suite du traité de Berlin du 13 juillet 1878*, R. D. I., t. XIII, p. 246. — Bechirowsky, *L'intervention et la péninsule balkanique*, 1892. — Béclard, *La question d'Orient depuis ses origines*, Revue politique et parlementaire, 1889, t. XX, p. 358. — Bernard, *On the principle of non intervention*, 1860. — Bourgeois, *Le principe de non-intervention*, R. D. I. P., t. IV, p. 746. — Brocher de la Fléchère, *Solidarité et souveraineté*, R. D. I., t. XXVI, p. 415. — Cavaglieri, *L'intervento nella sua definizione giuridica*, 1913. — Carnazza-Amari, *Nouvel exposé du principe de non-intervention*, R. D. I., t. V, pp. 352 et 531. — Choublier, *La question d'Orient depuis le traité de Berlin*, 2e édit., 1899. — Cimbali, *Il non intervento*, 1889. — Driault, *La question d'Orient depuis ses origines jusqu'à nos jours*, 1898. — Dupuis, *Les rapports des grandes puissances avec les autres Etats*, 1921.— Engelhardt, *La Turquie et le Tamzimat*, 1882-84 ; *Le droit d'intervention et la Turquie*, R. D. I., t. XII, p. 363. — Fedozzi, *Saggio sul intervento*, 1899. — Fiévée, *De l'Espagne et des conséquences de l'intervention armée*, 1823. — De Floeckher, *De l'intervention en droit international*, 1896 ; *Les conséquences de l'intervention*, R. D. I. P., t. III, p. 329. — Geffcken, *Das Recht der Intervention*, 1887. — Hautefeuille, *Le principe de non-intervention et ses applications*, 1863. — Heiberg, *Das Princip der Nichtintervention*, 1842. — Hermand, *La révolution hongroise de 1848*, 1902. — Hodges, *The Doctrine of Intervention*, 1915. — Kamarowsky, *Le principe de non-intervention*. — Kamptz, *Völkerrechtliche Erörterung des Rechts der europäischen Mächte in die Verfassung eines einzelnen Staates sich einzumischen*, 1821. — Kapoustine, *Le droit d'intervention*. — Kasparek, *Les principes de Hugo Grotius sur le droit d'intervention* (en polonais). — Kebedgy, *De l'intervention. Théorie générale et étude spéciale de la question d'Orient*, 1890. — De Lapradelle, Revue du droit public, 1900, t. XIII, p. 77. — Lügelback, *The doctrine of intervention*. — F. de Martens, *Etudes diplomatiques sur la question d'Orient*. — René Millet, *Les nations chrétiennes et la question d'Orient*, Revue des Deux-Mondes, 1er novembre 1890. — Milovanowitch, *Les traités de garantie*, 1888, pp. 43 à 103, 165, 299 et s., 340 et s. — De Monicault, *La question d'Orient, le traité de Paris et ses suites (1856-1871)*, 1898. — Morillon, *Du principe d'intervention en droit international public et des modifications qu'il a subies au cours de l'histoire*, 1905. — Nys, *Le concert européen et la notion du droit international*, R. D. I., t. I (2e série), p. 173. — Oliva, *Del diritto d'intervento*, 1881. — Olivi, *La questione del diritto d'intervento*, Archivio giuridico, 1880.— Philaretos, *L'étranger et le royaume de Grèce*, 1821-1897 (en grec). — Rolin-Jaequemyns, *Le droit intern. et la question d'Orient*, R. D. I., t. VIII, p. 293 et p. 811; *Les évènements d'Orient*, R. D. I., t. X, p. 5; *Du droit d'intervention*, R. D. I., t. VIII, p. 673 et t. IX, p. 103; *La question d'Orient en 1885*, R. D. I., t. XVIII, pp. 373, 504, 591 et t. XIX, p. 37. — Rotteck, *Das Recht der Einmischung*, 1845. — Rougier, *De l'intervention d'humanite*, R. D. I. P., t. XVII, pp. 98 et 468. — Saripolos, *La question gréco-turque*

s uns (1) ; *intus venire*, suivant les autres (2) — indique l'ingéren- e d'un Etat dans les affaires d'un autre Etat : c'est l'action exercée our faire prévaloir une volonté étrangère sur la volonté propre 'un Etat. Les droits d'un Etat se trouvent ainsi restreints par le uit d'un autre Etat. — L'intervention constitue donc une atteinte la souveraineté et à l'indépendance des Etats. Elle peut être ussi envisagée comme un moyen de mettre en œuvre la responsa- ilité des Etats qui ont méconnu leurs devoirs internationaux.

300[1]. — Toute ingérence dans les affaires d'un Etat étranger onstitue-t-elle une intervention ?

Certains ne regardent comme une intervention proprement dite ue l'immixtion d'un Etat dans les affaires *intérieures* d'un autre tat (3) : « On ne conçoit guère, dit M. Rougier, l'immixtion dans s affaires extérieures d'un Etat sous d'autres formes qu'une lliance entre l'intervenant et le gouvernement dont il soutient s prétentions et une menace de guerre ou une guerre effective ontre l'adversaire de ce gouvernement ». Mais, la plupart des uteurs estiment qu'il y a intervention aussi bien lorsque l'ingé- ence a lieu dans la conduite des affaires *extérieures* de l'Etat tranger que lorsqu'elle se produit dans celle de ses affaires inté- ieures (4). Les Etats, en effet, ne sont pas moins indépendants u point de vue externe qu'au point de vue interne, et on peut arfaitement imaginer qu'un Etat s'immisce dans les affaires xternes d'une autre puissance sans contracter une alliance avec lle ou sans lui faire la guerre. Il faut donc reconnaître qu'il y a ntervention tout à la fois lorsqu'un Etat veut imposer à un autre

---

près *l'acte final de la Conférence de Berlin*, R. D. I., t. XIII, p. 231. — tapleton, *Intervention and Non intervention, or the foreign policy of Great ritain from 1790-1865*, 1866. — Stowell, *Intervention in international w*, 1921. — Strauch, *Zur Interventions Lehre*, 1879. — Stuart-Mill, *few words on non-intervention*, 1859. — Tanoviceano, *De l'inter- ention au point de vue du droit international*, 1884. — De Urena y anz, *Nuevas orientaciones del principio de la intervencion*, Rev. de dere- no int. y pol. ext., 1909, p. 1.— Valverde, *La Intervention*, 1902.— Vidari, *el principio di intervento e di non intervento*, 1868. — Wachter, *Die ölkerrechtliche Intervention als Mittel der Sellesthiefe*, 1911. — Warton, *e l'assistance prêtée à une insurrection étrangère*, J. I. P., t. X.

(1) V. Kebedgy, *op. cit.*, pp. 32 et 35. — Rivier, *op. cit.*, t. I, p. 390.

(2) V. Chrétien, *op. cit.*, n° 278. — Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, n° 358, 550.

(3) V. Bluntschli, *op. cit.*, art. 474. — Carnazza-Amari, *op.* et *loc. cit.*, 353. — Heffter-Geffcken, *op. cit.*, § 44. — De Louter, *op. cit.*, t. I, § 17, 250. — Nys, *op. cit.*, t. II, p. 230. — Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, n° 359. — Rougier, *Les guerres civiles et les droit des gens*, 1903, p. 324.

(4) V. Calvo, *op. cit.*, 5e édit., t. I, § 110. — Chrétien, *op. cit.*, p. 292. — Cavaglieri, *op. cit.*, n° 2, p. 8. — Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, n° 194. — De Floeckher, *op. cit.*, p. 8. — Hershey, *op. cit.*, § 135, p. 147. — Kebedgy, *op. cit.*, p. 6. — F. de Martens, *op. cit.*, t. I, p. 395. — Mérignhac, *op. cit.*, 1re partie, p. 284. — Oppenheim, *op. cit.*, t. I, § 134.

une forme de gouvernement ou des institutions politiques déterminées, l'empêcher d'accroître ses richesses ou d'étendre son commerce ou son industrie, s'opposer à ses acquisitions coloniales, etc., ou lorsqu'il veut lui imposer ou lui interdire telle ou telle alliance, régler ses conflits, lui dicter ses conditions d'entente avec les autres Etats, lui interdire de consentir à la cession de telle ou telle partie de ses possessions, exiger de deux ou de plusieurs puissances l'adoption de tel ou tel régime économique dans leurs relations commerciales, etc. Si en fait les cas d'immixtion ont été moins fréquents dans les affaires extérieures que dans les affaires intérieures, ils ne laissent pas toutefois d'avoir été assez nombreux : en 1878, les puissances forcèrent la Turquie à accorder à la Grèce une rectification de frontière et en 1886 elles sommèrent la Grèce de cesser ses armements contre la Turquie ; en 1905, l'Allemagne, apprenant que le ministre des Affaires étrangères de France, M. Delcassé, négociait avec la Grande-Bretagne une alliance proposée par cette puissance, exerça sur le gouvernement français, pour empêcher la réalisation de cette politique, une pression qui aboutit à la démission de M. Delcassé (1).

300². — Dans quels cas peut-on vraiment parler d'une intervention dans les affaires intérieures ou extérieures d'un Etat ? En d'autres termes, quels sont les éléments de l'intervention ? — De la notion même de l'intervention il résulte qu'un fait d'ingérence ne peut constituer une véritable atteinte au droit de souveraineté d'un Etat que s'il remplit certaines conditions.

1° Pour qu'un acte d'immixtion ait le caractère d'une intervention, il faut qu'il révèle une *forme impérative* : l'Etat qui intervient doit agir *par voie d'autorité, imposer* ou *prétendre imposer sa volonté*. — Il résulte de là qu'une demande d'explications ou des représentations diplomatiques au sujet d'une mesure projetée, que des conseils, une offre de bons offices ou une proposition de médiation ne sont pas constitutives d'une intervention. — Ce n'est pas à dire cependant que l'intervention exige une certaine violence, matérielle ou morale ; une ingérence qui use de ruse ou de dissimulation bien plus que de violence constitue une intervention. Ce qui caractérise l'intervention, c'est que l'acte d'immixtion est *imposé* à celui qui le subit, ne peut être par lui librement accepté ou refusé : une médiation sera donc une intervention si elle est imposée. — Les conventions de la Haye de 1899 et de 1907, dans

(1) Sur ce point d'histoire qu'a été la démission de M. Delcassé en 1905, V. dans le Temps des 8, 15 et 16 mars 1922 des articles de M. Joseph Galtier (*La propagande nécessaire* et *Un point d'histoire*), un article anonyme intitulé *La leçon de 1905*, ainsi que les lettres de M. Louis Vignon et de M. Paléologue. V. n° du 19, une lettre de MM. Thomson et Bienvenu Martin.

eurs articles 3, 27 (de 1889) et 48 (de 1907), ont déclaré qu'il ne 'aut pas voir une intervention dans une offre de médiation ou de conseils faite à un Etat, qui est toujours libre de la refuser.

2° Comme conséquence du caractère qui précède, il faut dire qu'il n'y a intervention que si l'ingérence n'a pas été demandée par l'Etat qu'elle intéresse. Quand un Etat répond à l'appel d'un autre Etat, il y a, de la part du premier, acte d'assistance, de secours ou même d'alliance au profit du second, mais non pas acte d'intervention vis-à-vis de celui-ci. Cette conclusion est toutefois contredite par quelques auteurs (1). On ne saurait dons regarder comme des interventions véritables la « médiation » de Bonaparte en Suisse sur la demande de celle-ci en 1803, l'immixtion de l'Autriche au Piémont et à Naples en 1821 sur la demande de Charles-Félix et de Ferdinand Ier, l'appui donné en 1823 par la France à Ferdinand VII en Espagne, l'aide des troupes anglaises apportée, au Portugal, en 1826 à la régence, sur son appel, contre les partisans de dom Miguel, les occupations françaises d'Ancône en 1831 et de Rome en 1849 à la requête des Papes Grégoire XVI et Pie IX, l'envoi de troupes par la Russie, en 1849, sur la demande de l'Autriche, pour assister celle-ci dans la répression de la révolte de la Hongrie. Mais il va de soi que, pour qu'il en soit ainsi, il faut que l'action d'ingérence soit réclamée par le véritable détenteur du pouvoir souverain : il y aurait au contraire intervention si l'action se produisait à la demande d'un prince déposé ou d'un parti insurgé contre le gouvernement établi. Ainsi, quand en 1876 la Serbie et le Monténégro firent appel aux grandes puissances contre la Turquie dont ils étaient les vassaux révoltés, l'action diplomatique de ces puissances et l'action militaire de la Russie furent une intervention proprement dite dans les affaires de la Turquie.

3° On doit dire encore, par application de la même idée, qu'il ne saurait y avoir véritablement une intervention lorsque l'immixtion a été *consentie, librement acceptée,* par celui qui en est l'objet. Et le consentement peut être ici tacite tout aussi bien qu'exprès.

4° L'intervention suppose l'indépendance réciproque des deux Etats en présence. Lorsqu'un lien d'allégeance soumet l'un des deux Etats à l'autorité de l'autre, celui-ci n'accomplit donc pas une intervention en s'ingérant dans les affaires de l'Etat placé sous sa dépendance, il ne fait qu'appliquer le pacte d'union par lequel un des Etats a abdiqué au profit de l'autre tout ou partie de sa souveraineté. Ainsi, l'immixtion d'un Etat suzerain ou protecteur dans les affaires de son vassal ou de son protégé n'est

---

(1) Rougier, *op. cit.*, p. 327.

pas une intervention. De même, l'ingérence du pouvoir central dans l'administration d'un des Etats faisant partie d'une confédération ou d'un Etat fédéral, à la condition toutefois qu'elle soit conforme au traité d'union : par application de cette règle, l'action de l'autorité fédérale suisse en 1890 pour faire cesser la révolution du Tessin ne constitua pas une intervention, tandis qu'en fut une la conduite de la Diète germanique contre le Danemark à propos de l'affaire des Duchés en 1863 car elle était la violation du pacte de la confédération.

Tenant compte de ces divers éléments, on peut en résumé définir l'intervention de la manière suivante : l'intervention est une ingérence exercée d'autorité par un Etat dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat qui n'est point placé sous sa dépendance politique et qui n'a pas consenti à cette ingérence.

300. — Ainsi définie, l'intervention peut revêtir des formes diverses.

1° Elle peut être *diplomatique,* par représentations orales ou écrites, ou *armée,* par une menace appuyée de forces militaires ou par l'envoi de troupes ou de navires destinés à envahir, occuper ou bloquer pacifiquement le territoire étranger. De quelque façon qu'elle se produise, par la diplomatie ou par une action militaire, l'intervention conserve le même caractère : il y a toujours ingérence. Le degré d'intensité est seul différent. Une intervention diplomatique n'est souvent que la préface d'une intervention armée. Une intervention armée, quoiqu'elle puisse fréquemment y conduire, n'est pas en tout cas la guerre : les hostilités qu'elle implique ne sont pas régies par le droit de la guerre et elles ne donnent point naissance au droit de la neutralité (1).

L'intervention diplomatique se manifeste dans la pratique de deux manières différentes : d'une manière *officieuse,* par des observations présentées sans publicité, ou d'une manière *officielle,* par des actes rendus publics. En 1851, l'Autriche et la Prusse envoyèrent un agent officieux auprès du roi de Piémont Victor-Emmanuel pour l'inviter à changer son système de gouvernement. Victor-Emmanuel ne tint pas compte des observations de cet agent. Ce fut, au contraire, une intervention officielle que firent l'Angleterre et la France en 1856 auprès du gouvernement de Naples pour l'amener à modifier sa manière d'administrer qui leur déplaisait ; le gouvernement napolitain n'ayant pas voulu se soumettre, les deux puissances rappelèrent leurs ambassadeurs.

---

(1) M. Basdevant, *La Révolution française et le droit de la guerre continentale,* 1901, a fort bien mis en relief les distinctions qui séparent l'intervention armée de la guerre, V. pp. 4, 11 et s., 22 et s.

L'intervention non armée est réalisée parfois sous la forme d'un arrangement, aboutissant à la réunion d'une conférence internationale ou d'un congrès.

Dans tous ces cas d'immixtion diplomatique, il doit y avoir avis comminatoire exprès ou implicite pour contraindre le pays à se soumettre aux observations présentées ; sinon, il n'y aurait pas volonté d'un gouvernement *imposée* à un autre : il s'agirait alors d'une offre de conseils, de bons offices ou de médiation, mais non pas d'une intervention.

2° L'intervention peut être *directe* ou *déguisée, positive* ou *négative*. Directe ou positive, l'intervention implique une ingérence effective dans les affaires d'autrui. Déguisée ou négative, elle consiste dans le fait d'empêcher d'autres puissances d'intervenir. Entre l'Etat qui intervient et celui qui interdit aux autres d'intervenir, la différence n'est qu'apparente. C'est toujours se mêler des affaires d'autrui ; c'est toujours ne pas respecter son indépendance. En 1889, quand le gouvernement français parut avoir l'intention de prendre la direction des travaux du canal de Panama après l'insuccès de la Compagnie présidée par M. de Lesseps, le Sénat des Etats-Unis invita le Président de la république américaine à communiquer aux gouvernements de l'Europe sa désapprobation d'une immixtion d'un gouvernement européen dans la direction ou l'entreprise d'un canal maritime à travers l'isthme de Darien ou l'Amérique centrale, considérant pareille intervention comme une atteinte aux droits des Etats-Unis et une menace pour leurs intérêts.

3° L'intervention peut être *individuelle*, c'est-à-dire le fait d'un Etat isolé, ou *collective*, c'est-à-dire le fait d'une collégialité d'Etats. L'intervention collective a une portée plus efficace et est de nature à garantir davantage contre les abus et les ambitions, elle permet enfin d'agir contre les forts et les faibles indifféremment. C'est sous cette dernière forme que l'intervention est aujourd'hui le plus fréquemment pratiquée. Afin d'éviter les lenteurs inhérentes à une intervention collective, les puissances délèguent souvent à l'une d'entre elles le droit d'intervenir. C'est ce qui a eu lieu notamment pour les diverses interventions françaises au Maroc exécutées par délégation des puissances signataires de l'acte d'Algéciras et pour l'intervention austro-russe en Macédoine en 1902-1906 faite avec l'approbation des Etats signataires du traité de Berlin.

4° On peut distinguer encore à l'époque moderne une intervention *ouverte* et une intervention *occulte* ou *dissimulée*. La première a lieu par l'emploi de la force armée ou par la remise de notes diplomatiques verbales ou écrites. La seconde, plus dangereuse parce qu'elle est sournoise et se cache, se fait au moyen

d'agents qu'on envoie à l'étranger ou qu'on y recrute en les achetant, de journaux qu'on y crée ou qu'on stipendie, de tracts et de brochures qu'on expédie ou qu'on répand après les avoir établis sur place dans des imprimeries spéciales. Cette dernière intervention est avant tout une intervention de propagande. C'est celle qu'emploie le gouvernement russe des Soviets depuis son arrivée au pouvoir en novembre 1917 pour saper les organisations politiques et sociales des différents Etats de l'Europe, de l'Amérique et de l'Asie afin d'y substituer le régime communiste et anarchique qui le caractérise (1) : quoique l'Allemagne l'ait spécialement favorisée vis-à-vis de ses anciens ennemis, son ministre des Affaires étrangères s'est formellement élevé contre une pareille intervention en tant qu'opérant à son propre égard : « La Russie ne doit pas se mêler de nos affaires intérieures, a dit le 21 janvier 1921 au Reichstag M. von Simons. Nous ne pouvons permettre que des personnalités, envoyées par le gouvernement soviétique dans des buts commerciaux, fassent de la propagande chez nous en faveur des théories bolchevistes » (2). L'intervention armée peut être elle-même une intervention de propagande. Il en fut ainsi notamment sous la Révolution française, qui ne voulait respecter que la volonté du peuple sans

---

(1) Le gouvernement russe a même créé une école de propagande communiste à l'étranger. Elle est installée à Petrograd et se compose de sections française, anglaise, allemande, danoise, suédoise, norvégienne, italienne, tchèque, hongroise, roumaine, polonaise, serbe et bulgare. Le but de cette école est de préparer des agitateurs pouvant faire de la propagande communiste dans la langue du pays où ils seront envoyés par le bureau de la III[e] Internationale. C'est un Français, Jacques Sadoul, qui a été nommé inspecteur général des organisations de propagande. — A la fin de décembre 1920, il y avait, en Europe et en Amérique, environ 15.000 agents du gouvernement bolcheviste destinés à faire de la propagande soviétiste ; en Angleterre, le nombre de ces agents serait de 800 ; en Pologne, de 600 ; en Italie, de 540. Il y a en France quatre imprimeries bolchevistes, deux en Angleterre et sept en Amérique. — « Deux tâches s'imposent à l'armée rouge, déclarent en janvier 1921 les *Izvestia*, de Moscou : 1° faire bonne garde sur nos frontières pendant que nous reprendrons des forces ; 2° se préparer à monter à l'assaut du capitalisme *que pendant ce temps notre propagande désagrégera* ». — Au mois de janvier 1921, la police de Christiania a saisi un plan de révolution établi par des communistes norvégiens. A la première occasion favorable, les révolutionnaires devaient mettre le feu aux réserves de bois du quartier Oslo, et, à la faveur de la fumée et du trouble, occuper les bâtiments des télégraphes et les postes de police. Les bolchevistes se seraient ensuite assurés de tous les membres du gouvernement et des personnalités politiques notoires, puis ils auraient télégraphié dans tout le pays que Christiania était au pouvoir du prolétariat et que les membres du gouvernement étaient prisonniers. Un comité exécutif aurait ensuite été constitué, et, selon les conjurés, la nouvelle de l'occupation de Christiania par les communistes aurait provoqué la révolution dans toute la Norvège. — V. le Temps des 29 décembre 1920, 2-3 et 5 janvier 1921.

(2) V. Temps du 23 janvier 1921, p. 1.

tenir compte du lien d'allégeance entre les sujets et le prince : un décret de la Convention du 19 novembre 1792 porta que « la nation française accordera fraternité et secours à tous les peuples qui voudront recouvrer leur liberté » ; mais cet acte, qui constituait pour les puissances étrangères une perpétuelle menace, ne fut hors des frontières qu'une lettre morte et il fut remplacé le 13 avril 1793 par un nouveau décret posant la règle de non intervention dans le gouvernement des autres Etats (1).

5° Des auteurs (2) distinguent l'intervention *politique* et l'intervention *non politique*. La première concerne spécialement les désaccords entre puissances souveraines au sujet d'actes de politique affectant la dignité ou la sécurité ainsi que l'administration générale des Etats. La seconde a lieu principalement pour la protection des citoyens (question des dénis de justice, protection des missionnaires, recouvrement des dettes contractuelles, protection d'humanité, persécution des Israélites, droit d'asile, etc.).

301. — B. — LÉGITIMITÉ ET ILLÉGITIMITÉ DE L'INTERVENTION.— L'intervention, sous ses diverses formes, est-elle un acte admissible ? — Peu de questions ont engendré plus de controverses et de contradictions. L'intervention constitue une des matières les plus graves et les plus difficiles de tout le droit international, car, touchant aux deux pôles de la société : d'un côté l'indépendance des Etats, de l'autre leur solidarité (3), elle met en présence des principes dont les conséquences sont naturellement contraires, et qu'il est dès lors malaisé de concilier. Avant d'établir la théorie qui paraît la plus juste, il importe d'indiquer les points de vue divers auxquels se sont à ce sujet placés successivement les Etats, les hommes politiques, les jurisconsultes.

301¹. — 1° *La pratique des Etats.* — La pratique internationale n'offre pas sur ce point un enseignement précis. Il est impossible d'en déduire des règles de conduite fixes et absolues. Il y eut, au cours des siècles, dans des circonstances analogues, tout à la fois des exemples d'intervention et des cas de non intervention. Les Etats n'ont en général obéi qu'à des calculs égoïstes. Leurs intérêts, bien ou mal compris, furent presque toujours l'unique règle de leur attitude. Quand ils ont jugé profitable à leur politique, à leur ambition, de se mêler des affaires d'un autre Etat, ils ont revendiqué le droit d'intervenir. Ont-ils cru trouver leur avantage à écarter ou à empêcher l'intervention active d'autres Etats,

---

(1) V. Basdevant, *La Révolution française et le droit de la guerre continentale*, pp. 162 et s. — Comp. pp. 22 et s.

(2) V. notamment Hodges, *The doctrine of intervention*, 1915.

(3) G. Rolin-Jaequemyns, R. D. I., t. VIII, p. 676.

ils leur ont contesté la faculté d'intervenir. On ne veut pas de l'intervention quand elle tend à faire prévaloir des idées contraires aux siennes, mais on la préconise quand il s'agit de faire triompher ses propres idées.

301². — Dans l'Antiquité l'immixtion d'un Etat dans les affaires d'un autre fut fréquente. Le maintien d'un certain équilibre qui caractérisait la politique de la Grèce amena les Etats helléniques à intervenir souvent les uns chez les autres afin d'empêcher que l'un d'eux ne dominât les autres. Forts de leur puissance et désireux de l'accroître toujours davantage, les Romains se livrèrent à d'incessantes ingérences entre les peuples. — Ce fut aussi l'idée d'intervention qui l'emporta au Moyen-Age. Elle était une conséquence de la féodalité, de la prédominence des empereurs du Saint-Empire, du pouvoir supérieur à celui des rois qui fut alors reconnu aux Papes. Les luttes religieuses, en même temps que les intérêts dynastiques, qui accumulèrent les ruines du XVI^e^ siècle à la paix de Westphalie, vinrent donner un élément nouveau à l'intervention : l'équilibre territorial des Etats et l'équilibre des droits réservés aux diverses sectes religieuses amenèrent tantôt l'intervention de Charles-Quint et de Philippe II en faveur du parti catholique en France et en Allemagne, tantôt celle des autres puissances contre le pouvoir colossal de l'Espagne. — L'ambition de la maison d'Autriche et celle du roi de France Louis XIV provoquèrent de nouvelles interventions. C'est sous la forme d'une intervention que s'accomplirent à la fin du XVIII^e^ siècle les premiers actes relatifs au partage de la Pologne. Un autre exemple d'intervention est fourni par la politique de la Prusse à l'égard des Provinces-Unies en 1788. Cependant, au XVII^e^ et au XVIII^e^ siècles, quelques traités ont proclamé le principe de la non intervention : traité de Lubeck de 1629 où l'Empereur promet de ne pas intervenir en Danemark et le Danemark de ne pas intervenir dans l'Empire : traité des Pyrénées de 1659 où la France promet de ne pas intervenir dans le Portugal ; traité de Nystad de 1721 où la Russie s'engage à ne pas intervenir en Suède (1).

301³. — La Révolution française de 1789 est un des événements qui exercèrent la plus grande influence dans la question de l'intervention. Les idées démocratiques qu'elle impliquait apparurent à l'Autriche, à la Prusse et à la Russie comme devant faire courir de graves dangers à l'organisation politique de l'Europe. Ces puissances se crurent dès lors autorisées à intervenir contre la France : la convention de Pilnitz du 27 août 1791 entre l'empereur d'Allemagne et le roi de Prusse, l'ultimatum de l'Autriche du 7 avril 1792, le manifeste signé au nom de la Prusse le 15 juillet

(1) V. Calvo, *op. cit.*, t. I, §§ 140 et s. — Rivier, *op. cit.*, t. I, p. 391.

1792 proclamèrent l'intervention dans les affaires françaises pour mettre fin à l'anarchie et rétablir le roi de France dans la jouissance de son pouvoir légitime. La France révolutionnaire répondit à ce défi par un défi contraire. Non seulement elle contesta la légitimité de l'intervention que l'Europe voulait exercer, en déclarant le droit pour chaque peuple de se donner la constitution qu'il veut, mais elle annonça l'intention d'intervenir partout où l'esprit de révolution se serait manifesté, pour le soutenir et le seconder : c'est ce que proclamèrent l'Assemblée nationale et la Convention dans des décrets du 20 avril et du 19 novembre 1792. — Aux guerres de la Révolution succédèrent les guerres de l'Empire. Après la chute de Napoléon Ier et le rétablissement en France de la dynastie des Bourbons, le principe de l'intervention en faveur des princes légitimes devint la base de la nouvelle organisation de l'Europe. Le 26 septembre 1815, l'Autriche, la Prusse et la Russie signèrent à Paris le traité dit de la *Sainte Alliance*, auquel adhérèrent le 6 octobre le prince régent d'Angleterre et la France le 10 novembre. Ce traité constituait un système permanent d'intervention pour prévenir dans les divers pays de l'Europe toute modification gouvernementale menaçante pour les institutions monarchiques et les dynasties légitimes des maisons régnantes. Par un traité du 20 novembre 1815, confirmatif des traités de Chaumont du 1er mars 1814 et de Vienne du 25 mars 1815, les mêmes puissances, auxquelles s'adjoignit la Grande-Bretagne, considérant que le repos de l'Europe est lié à l'affermissement de l'ordre de choses fondé en France sur le maintien de l'autorité royale et de la charte constitutionnelle, s'engagèrent à employer, s'il le fallait, toutes leurs forces pour assurer ce maintien et l'exclusion à perpétuité de Napoléon Bonaparte et de sa famille du pouvoir suprême. Des déclarations analogues furent faites aux congrès d'Aix-la-Chapelle en 1818 et de Troppau en 1820: dans le protocole signé à Troppau le 19 novembre 1820, les plénipotentiaires de l'Autriche, de la Prusse et de la Russie déclarèrent que « les puissances alliées excluaient du concert européen tout Etat dont l'organisation serait changée à la suite de séditions ». Le principe de l'intervention fut encore proclamé aux congrès de Laybach en 1821 et de Vérone en 1822 (1). Les puissances ne se bornèrent pas, d'ailleurs, à de simples déclarations. Pendant que siégeait le congrès d'Aix-la-Chapelle, les puissances intervinrent dans un différend qui avait surgi entre la Suède et le Danemark. En 1819, sur l'initiative de l'Autriche, des conférences eurent lieu à Carlsbad et à Vienne, où furent décidées des mesures pour

(1) V. Dupuis, *Les rapports des grandes puissances avec les autres Etats*, 1921, pp. 100 et s.

empêcher les mouvements révolutionnaires des Etats compris dans la Confédération germanique. Des révolutions avaient eu lieu en Espagne, à Naples et dans la Sardaigne : les grandes puissances alliées les considérèrent comme des affaires concernant toute l'Europe, qui exigeaient le rétablissement de l'ordre légal par la force, et plusieurs d'entre elles intervinrent en vue de les réprimer. L'Autriche donna le concours de ses armées pour étouffer dans le sang les révolutions de Naples et du Piémont. La France, chargée à Vérone d'agir contre les révolutionnaires espagnols, entreprit en 1823 une guerre en Espagne pour y rétablir le pouvoir absolu. Revenant sur l'attitude qu'elle avait prise jadis vis-à-vis de la France en haine de Napoléon I^er^, la Grande-Bretagne se montra dans ces circonstances beaucoup plus réservée : mue surtout par des considérations égoïstes, elle contesta à ses anciens alliés la légitimité du rôle de justiciers internationaux qu'ils prétendaient assumer. Dans des notes datées de janvier 1821 et de mai 1823, son gouvernement, en effet, affirma que si les évolutions politiques se produisant dans un pays peuvent créer un droit d'intervention en faveur des autres Etats, ce n'est qu'à la condition que la sécurité et les intérêts essentiels de ces Etats soient réellement menacés d'une manière sérieuse, et soutint qu'un Etat n'a pas le droit d'exiger d'un autre Etat qu'il change sa constitution. Sa réprobation de l'ingérence de l'Autriche et de la France en Italie et en Espagne ne l'empêcha pas toutefois de s'immiscer plus tard, à son tour, en 1826 dans les affaires intérieures du Portugal, en 1847 dans celles de l'Italie, en 1848 dans celles de l'Espagne, en 1856 dans celles des Deux-Siciles. — En 1823, les colonies espagnoles de l'Amérique, animées de l'esprit républicain, avaient proclamé leur indépendance et se trouvaient en pleine insurrection contre leur métropole. Désireuse d'assurer le développement de son commerce et craignant que l'Espagne ne cédât une partie de ses colonies à la France, l'Angleterre se montra favorable à l'établissement des nouvelles républiques. Les monarchies absolues de l'Europe se déclarèrent au contraire disposées à aider l'Espagne à rétablir sa domination sur ses sujets révoltés. Mais leurs velléités d'intervention ne tardèrent pas à s'évanouir devant la déclaration émise le 2 décembre 1823 par le président des Etats-Unis Monroe, qu'il serait impossible aux Etats-Unis de rester spectateurs indifférents de toute tentative d'ingérence de la part de l'Europe dans les affaires des gouvernements ayant établi leur indépendance en Amérique (V. *infra* : *Doctrine de Monroe*).

301[4]. — Jusqu'alors, depuis la Révolution française, les interventions s'étaient toujours produites au profit des gouvernements contre les peuples. Désormais, l'immixtion va parfois avoir lieu

au profit des peuples contre les gouvernements. Ce fut le cas notamment vis-à-vis de la Grèce en 1826 et 1827 contre la Turquie et vis-à-vis de la Belgique en 1830 contre la Hollande. A partir de 1830, les idées d'intervention qu'avait affirmées et appliquées la Sainte-Alliance s'affaiblissent peu à peu. L'Europe monarchique ne songea pas à intervenir en France lors des révolutions de 1830 et de 1848, malgré leurs répercussions en Belgique, en Italie, en Allemagne et en Hongrie. — En dépit du traité du 20 novembre 1815 les grandes puissances ne protestèrent pas non plus, en 1852, contre l'avènement de Napoléon III. Lorsque l'Autriche voulut intervenir en 1831 dans les Etats pontificaux, soi-disant pour assurer dans l'avenir la sécurité temporelle du Saint-Siège, elle se heurta à l'opposition de la France. C'est en vain qu'en septembre 1833, la Prusse, l'Autriche et la Russie tentèrent de ressusciter, à Münchengratz, le système d'intervention de la Sainte-Alliance. On trouve pourtant encore à cette époque un certain nombre de faits d'immixtion : en 1834, la Grande-Bretagne, la France, l'Espagne et le Portugal s'unissent pour chasser hors du territoire de ces deux dernières puissances les prétendants don Carlos et dom Miguel, invoquant la nécessité de maintenir la paix et d'assurer la tranquillité générale de l'Europe ; en 1839, pour conserver l'équilibre du monde, les cinq grandes puissances soutiennent la Turquie contre son vassal révolté, le pacha d'Egypte Mehemet-Ali ; en 1848, la France envoie des troupes à Rome pour maintenir le pouvoir temporel du Pape ; en 1849, la Russie assiste l'Autriche pour aider cette puissance à réprimer l'insurrection de la Hongrie ; en 1862, la France et la Grande-Bretagne s'immiscent dans les affaires du Mexique.

301[5]. — Il est en Europe un Etat, dont l'histoire, dans les temps modernes, s'est en quelque sorte confondue vraiment avec celle de l'intervention. Cet Etat est la Turquie. En 1826 et en 1839, on l'a vu, les puissances intervinrent successivement contre elle et en sa faveur. Après la guerre de Crimée qu'en 1854 l'Angleterre et la France entreprirent contre la Russie pour l'empêcher de dominer l'Empire ottoman au point de vue politique et au point de vue religieux, ce ne fut plus, de la part des puissances européennes, que des interventions continues dans les affaires de cet Empire. En 1860, la France est chargée par l'Europe de mettre un terme aux massacres des Chrétiens que les Turcs opèrent en Syrie. En 1875, à la suite des exactions et des mauvais traitements dont les populations chrétiennes sont l'objet en Bosnie et en Herzégovine, les grandes puissances exigent du Sultan l'octroi d'une constitution. Mais la Turquie résiste aux projets de réforme que l'Europe veut lui imposer et elle continue ses violences. La

Russie lui déclare la guerre en 1877. A la suite de cette guerre, le traité de Berlin du 13 juillet 1878, résultat d'un congrès des grandes puissances, reconnaît à ces dernières un droit absolu d'intervention dans l'administration intérieure de l'Empire ottoman. Les réformes promises par la Turquie en 1878 n'en restent pas moins toujours à l'état de lettre morte : de nouveaux massacres se produisent en Arménie, des soulèvements éclatent en Crète, des troubles ont lieu en Macédoine, et alors de nouvelles interventions des puissances s'effectuent en 1895, en 1896, en 1902 et en 1903. Suspendu un instant en 1908 après l'arrivée au pouvoir des Jeunes Turcs, le contrôle des puissances s'affirme de nouveau en 1909 et en 1912 : à la suite des guerres des Balkans, une conférence des puissances se tient à Londres en 1913, qui impose à la Turquie les volontés de l'Europe (1).

301[6]. — D'autres puissances que la Turquie connurent aussi en Europe dans la dernière moitié du XIX[e] siècle les effets de l'intervention. — Les grandes puissances, sauf la France, interviennent en Grèce en 1886 pour l'empêcher de faire la guerre à la Turquie.— En 1905, un conflit surgit entre la Roumanie et la Grèce à propos de l'intervention de la première de ces puissances pour les Koutzo-Valaques de Macédoine (2). — Il y a toutefois des exceptions. En 1918 et en 1919, les Soviets russes adressent des appels à la révolte aux peuples étrangers ; malgré cela et quoique leurs chefs, Lénine et Trotzky, se rendent coupables dans l'exercice de leur autorité des plus affreux massacres, les grandes puissances n'ont pas jugé devoir intervenir en Russie. — Par contre, le principe de l'intervention a été étendu par l'Europe en Afrique et en Asie. En 1898, l'Angleterre exerce sur le gouvernement du Transvaal une pression qui ressemble à une intervention, pour assurer dans ce

---

(1) V. sur cette intervention, R. D. I. P., t. II, p. 256; t. III, pp. 88 et 354; t. IV, p. 533. — Streit, *La question crétoise*, R. D. I. P., t. IV, VI, VII et X. — Kebegdy, *Contribution à l'étude de la sanction du droit international*, R. D. I., t. XXIX, p. 113. — X..., *L'Europe et la question crétoise*, R. D. I., t. XXIX, p. 84. — *La question d'Orient et le droit international*, R. D. I., t. XXIX, p. 367. — De S. G., *La guerre de 1897*, R. D. I., t. XXX, pp. 25, 324 et 546. — Nys, *Le concert européen et la notion du droit international*, R. D. I., 2[e] série, t. I, p. 273. — Pourcher, *Essai d'étude du droit d'intervention en Turquie appliqué au problème balkanique*, 1904. — Surbezy, *Les affaires d'Arménie et l'intervention des puissances européennes de 1894 à 1897*, 1911. — Vié, *Des principales applications du droit d'intervention des puissances européennes dans les affaires des Balkans depuis le traité de Berlin de 1878 jusqu'à nos jours*, 1900. — V. encore R. D. I., t. XXIX, p. 324. — Choublier, *La question d'Orient depuis le traité de Berlin*, 1899. — Jouplain, *La question du Liban*, 1908.

(2) Comp. Skiadaressi, R. D. I. P., t. XIII, p. 324. — V. aussi Kebedgy, *Le conflit gréco-roumain*, R. D. I., 2[e] série, t. VII, p. 679 et t. VIII, p. 309. — Levidis, *Le droit d'intervention des grandes puissances dans le conflit gréco-roumain*, R. D. I. P., t. XIII, p. 582.

pays d'Afrique des avantages spéciaux à ses sujets. En 1900, le territoire de la Chine est le siège d'affreux massacres qui rappellent ceux qui, quelques années avant, ont ensanglanté l'Arménie : des brigands, dits *Boxers*, plus ou moins d'accord avec le gouvernement chinois, assassinent un grand nombre de chinois chrétiens et d'étrangers, parmi lesquels M. von Ketteler, ministre d'Allemagne à Pékin ; les légations sont assiégées par eux et on peut craindre que leurs titulaires ne soient massacrés avec tout leur entourage : l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Japon envoient en Chine des troupes qui, réunies en une sorte d'armée internationale, parviennent le 15 août à entrer à Pékin et à délivrer les légations ; le 7 septembre 1901, un protocole signé à Pékin impose à la Chine un certain nombre d'obligations.

301. — Ce n'est pas uniquement en matière constitutionnelle et en matière administrative, pour soutenir des sujets révoltés ou pour défendre des sujets opprimés, que des interventions ont eu lieu dans les temps modernes. Il s'en est produit encore de la part des puissances en matière financière, afin de protéger leurs nationaux contre l'Etat dont ils étaient devenus les créanciers. Elles ont consisté tantôt dans une pression exercée par la voie diplomatique ou par la voie militaire, tantôt dans l'établissement d'une commission étrangère de contrôle. Ce dernier mode d'intervention a été appliqué au XIX^e^ et au XX^e^ siècle successivement en Egypte, en Tunisie, en Grèce, en Turquie. — L'exemple le plus marquant d'une pareille intervention est le contrôle européen établi en Egypte en 1876. Provoqué par la détestable administration financière du Khédive (n° 189), ce contrôle fut d'abord confié à deux fonctionnaires, l'un anglais, l'autre français. Un décret khédivial du 27 janvier 1878 institua une commission d'enquête internationale. Le ministère des finances fut donné à un Anglais, celui des travaux publics à un Français. Mais le Khédive chercha à se débarrasser des étrangers en provoquant un mouvement national. Alors, sur les protestations des puissances, notamment de l'Angleterre et de la France, Ismaïl-Pacha fut déposé par le Sultan (juin 1879). Le nouveau Khédive nomma une commission de liquidation composée de représentants de l'Allemagne, de l'Angleterre, de l'Autriche, de la France et de l'Italie : cette commission a préparé la loi de liquidation du 31 mars 1880 (Archives diplomatiques, 1890, t. I, p. 114). Après l'occupation anglaise en 1882, un nouvel emprunt fut nécessaire : il fut émis le 30 juillet 1885 et garanti par les puissances, qui prirent désormais en Egypte une influence décisive en matière financière. Les puissances européennes sont encore intervenues en 1890 dans le pays des Pharaons pour autoriser la conversion de la dette privi-

légiée (1). — Le contrôle financier des puissances étrangères fut établi en Tunisie en 1869. D'accord avec le bey de Tunis, l'Angleterre, la France et l'Italie instituèrent une commission financière à la tête de laquelle fut placé un inspecteur général des finances français : après que la France eut établi son protectorat, une loi du 9 février 1889 convertit la dette tunisienne en titres amortissables en quatre-vingt dix-neuf ans et garantis par la France (2). — Après la guerre de 1897 entre la Grèce et la Turquie, les grandes puissances ont décidé d'établir un contrôle sur les finances helléniques, en partie dans le but d'assurer la protection de leurs nationaux, porteurs de fonds grecs. Ce contrôle fut exercé par la France, l'Angleterre et la Russie (3). — Même intervention par voie de contrôle en Turquie. En 1859, la France et l'Angleterre, n'ayant pu obtenir de l'Empire ottoman l'exécution des engagements qu'il avait pris au sujet d'un emprunt de 125 millions garanti par elles, exigèrent la création d'une commission, composée en partie d'Européens, qui fut chargée d'examiner la situation financière de l'Empire, de préparer une refonte de ses lois en matière fiscale et d'impôts, de proposer les mesures propres à rétablir l'ordre et la régularité dans son administration : mais cette intervention n'eut aucun résultat. En 1878, une recommandation des puissances insérée au protocole 18 du traité de

---

(1) V. Kaufmann, *Le droit international et la dette publique égyptienne*, R. D. I., t. XXII, pp. 556 et s. ; t. XXIII, pp. 48, 144, 266 et s. — Anatole Leroy-Beaulieu, *Le contrôle anglo-français en Egypte*, Revue des Deux-Mondes, 1er août 1882. — Sur la situation de l'Egypte, au point de vue financier, V. Boustany, *Les finances de l'Egypte*, 1898. — Franconie, *Le contrôle financier international en Egypte*, Annales des sciences politiques, 15 novembre 1898. — V. aussi dans la R. D. I. P., t. II, pp. 229 et s. ce qui est dit au sujet d'un projet de conversion de la dette unifiée dont il fut question en 1894. Comp. Souchon, *A propos de l'unifiée égyptienne*, Revue politique et parlementaire, avril 1895, p. 122. — V. encore sur ce sujet, à propos de la prétention émise en 1896 par le gouvernement égyptien (et l'Angleterre) de prélever une somme d'argent sur le fonds de réserve de la Caisse de la Dette publique égyptienne pour une expédition militaire sur Dongola : Politis, *La Caisse de la Dette égyptienne; ses pouvoirs et sa responsabilité*, R. D. I. P., t. III, p. 245, et *Affaire de la Caisse de la Dette publique égyptienne, jugement du tribunal mixte du Caire du 8 juin 1896*, R. D. I. P., t. III, p. 486. — Babled, *Le procès de la Caisse de la Dette égyptienne devant la Cour mixte d'Alexandrie*, R. D. I. P., t. III, p. 537 et *Le procès de la Caisse de la Dette égyptienne et l'arrêt de la Cour d'Alexandrie*, R. D. I. P., t. IV, p. 124. — Kaufmann, *Les commissaires de la Caisse de la Dette publique égyptienne et le droit international*, trad. Babled, 1896. — V. encore Cocheris et Jean Darcy, *op. cit.*

(2) V. Gabriel Charmes, *La France, la Tunisie et la Tripolitaine*, 1883. — Paul Leroy-Beaulieu, *L'Algérie et la Tunisie*. — P.-H. X., *La politique française en Tunisie*, 1891.

(3) V. R. D. I. P., t. V, pp. 454 et s. — Diena, *op. cit.* — Pflug, *op. cit.* — Politis, R. D. I. P., t. IX, p. 5.

Berlin du 13 juillet imposa de même à la Turquie la constitution d'une commission financière pour examiner les réclamations des porteurs de titres de la dette ottomane et proposa les moyens les plus efficaces de leur donner satisfaction. Il existe à Constantinople un conseil de la dette publique ottomane dont les membres, qui sont des délégués britannique, français et italien et le représentant de la Banque impériale ottomane, doivent percevoir et gérer certains revenus de la Turquie. Le traité de Londres du 30 mai 1913 qui a mis fin à la guerre des Balkans a décidé que la Turquie et les Etats balkaniques remettraient à une commission internationale convoquée à Paris le soin de régler les questions d'ordre financier résultant de l'état de guerre et des cessions territoriales consenties à la suite de la paix : cette commission financière, à laquelle ont pris part des représentants des grandes puissances, de la Turquie et des Etats balkaniques, s'est réunie à Paris au mois de juin 1913. Le traité de paix signé à Sèvres le 10 août 1920 avec la Turquie a, dans ses articles 231 et s., prévu la création d'une commission financière, comprenant un représentant de la France, de l'Empire britannique et de l'Italie, pour édicter les mesures nécessaires au maintien et à l'accroissement des ressources de la Turquie. — On peut citer aussi divers exemples d'interventions militaires ou diplomatiques en matière financière. En 1893 et en 1894, la France et l'Allemagne intervinrent diplomatiquement vis-à-vis du Portugal (1). En 1901, la France, pour la défense des droits de deux de ses nationaux, Lorando et Tubini, créanciers de la Turquie, occupa une partie de l'île de Mitylène (2). La conduite du Vénézuéla vis-à-vis de la compagnie des câbles a amené en 1904-1905 avec la France une rupture des relations diplomatiques, qui dura jusqu'au 11 février 1913 (3). En 1902, l'Angleterre, l'Allemagne et l'Italie avaient pris contre ce même pays, pour le recouvrement de diverses créances, des mesures qui eurent un caractère militaire.

301[s]. — Les interventions dans les affaires extérieures n'ont pas été moins nombreuses dans la pratique internationale que les interventions dans les affaires intérieures. Indiquons les principales parmi les plus récentes. — Après sa guerre victorieuse de 1877, la Russie avait, le 3 mars 1878, imposé à la Turquie le traité de San Stefano : les grandes puissances, notamment

---

(1) V. R. D. I. P., t. I, p. 291.

(2) V. Moncharville, *Le conflit franco-turc de 1901*, R. D. I. P., t. IX, p. 677.

(3) V. de Barral-Montferrat, Correspondant, 10 juillet 1906. — Basdevant, R. D. I. P., t. XIII, p. 509. — Guérin, R. D. I. P., t. XVI, p. 95. — V. R. D. I. P., t. XX, p. 506.

l'Angleterre et l'Autriche-Hongrie, estimant qu'un traité démembrant l'Empire ottoman au point de le faire disparaître au profit de la Russie détruisait l'équilibre de l'Europe, intervinrent pour en réclamer la revision. Le congrès, qui fut la suite de cette intervention, aboutit au traité de Berlin du 13 juillet 1878, modificatif du traité de San-Stefano. — En 1895, à la suite de la guerre entre la Chine et le Japon, l'Allemagne, la France et la Russie obligèrent le Japon victorieux à supprimer du traité de Shimonoseki, qu'il avait signé avec la Chine, une clause territoriale qui leur paraissait menaçante pour l'équilibre politique dans l'Extrême-Orient (1). — En 1912, les grandes puissances, craignant que la guerre entre la Turquie et les Etats balkaniques n'amenât une conflagration générale funeste à l'équilibre européen, s'interposèrent pour y mettre fin en réunissant à Londres une conférence diplomatique entre leurs représentants et des délégués des Etats en guerre pour déterminer les conditions de la paix : après de longues délibérations, cette conférence aboutit le 30 mai 1913 à la signature d'un traité de paix entre la Turquie et les Etats balkaniques (2). — En 1913, les principales puissances de l'Europe, afin d'empêcher le Monténégro, en guerre avec la Turquie, de s'emparer de Scutari, ce qui pouvait nuire à la paix de l'Europe, déclarèrent le blocus devant Antivari. Mais, le roi Nicolas ayant continué le siège de la ville, qui capitula le 23 avril, elles l'ont obligé à en retirer les troupes qu'il y avait fait entrer et à la remettre au commandant de l'escadre internationale chargée du blocus, qui l'administra jusqu'à l'établissement d'un gouvernement autonome en Albanie (3). — Au cours de la grande guerre de 1914-1919 une intervention s'est produite, motivée à la fois par des causes d'ordre intérieur et par des causes de politique étrangère : au mois de juin 1917, les puissances protectrices de la Grèce intervinrent à Athènes pour déposer le roi Constantin (4).

301°. — Si l'on fait la synthèse des cas d'intervention qui se sont ainsi produits au XIX^e^ et au XX^e^ siècles, on aboutit à la constatation qu'en général l'intervention fut alors de la politique beaucoup plus que du droit. On peut, en effet, ramener aux trois suivantes les causes des ingérences qui ont eu lieu au cours de ces siècles : — 1° La politique impérialiste ou le désir des Etats d'agrandir leurs territoires. Ce fut sous cette inspiration que les Etats de l'Europe intervinrent en Afrique et en Asie en invoquant les prétextes les plus divers. — 2° La défense politique des inté-

---

(1) Comp. R. D. I. P., t. II, pp. 455 et s.

(2) V. Archives diplomatiques, t. CXXIV, p. 190; Rapport de M. Doumer au Sénat français, *ibid.*, t. CXXVI, pp. 124 et s.

(3) V. Falcke, *Le blocus pacifique*, 1919, pp. 188 et s., 201 et s.

(4) V. Maccas, *La Grèce et l'Entente*, R. D. I. P., t. XXV, p. 219.

rêts des nationaux. Les Etats ne se sont pas toujours bornés à exiger par la diplomatie ou par la force la juste réparation des dommages causés indûment à leurs nationaux ; guidés par des considérations politiques, ils ont souvent réclamé pour eux des conditions spéciales, meilleures que celles faites à ses sujets par l'Etat auquel ils s'adressaient. Telle fut en particulier la conduite des Etats européens vis-à-vis des pays de l'Amérique du Sud, notamment vis-à-vis du Vénézuéla. — 3° La défense des intérêts collectifs sous prétexte de justice et d'humanité mais en réalité parfois dans un but égoïste et de suprématie politique. Ainsi, ce fut bien souvent moins pour la protection désintéressée de l'intérêt général que pour s'assurer à eux-mêmes, avec l'arrière-pensée de visées politiques, des profits économiques ou des bénéfices commerciaux, même des conquêtes territoriales, que les Etats imposèrent l'ouverture des ports asiatiques au commerce européen, réclamèrent, comme à Panama, le libre transit à travers des territoires dont la situation géographique éveillait l'intérêt, établirent en plusieurs pays, par exemple en Egypte et en Tunisie, des contrôles en matière financière, exigèrent de certains Etats, notamment de la Turquie, les réformes nécessaires au sort de leurs populations. Cela est si vrai qu'en fait l'intervention des puissances a presque toujours abouti à la main-mise territoriale ou morale des Etats intervenants sur les pays qu'ils entendaient défendre dans un intérêt commun : l'intervention financière en Egypte et en Tunisie n'a-t-elle pas conduit à la domination exclusive de la Grande-Bretagne et de la France ? L'intervention civilisatrice en Orient n'a-t-elle pas amené la formation dans l'Empire ottoman de petits Etats dont les intervenants escomptaient la reconnaissance pour s'en servir au profit de leurs propres ambitions ?

302. — 2° *L'opinion des hommes politiques.* — Ce sont des appréciations fort différentes qu'aux diverses époques de l'histoire les hommes politiques de l'Europe ont données de la légitimité de l'intervention. — « Aucun gouvernement, déclare lord Castlereagh dans une note du 19 janvier 1821, ne peut être plus disposé que le gouvernement britannique à maintenir le droit de tout Etat à intervenir lorsque sa sûreté immédiate ou ses intérêts essentiels seront sérieusement compromis par les transactions domestiques d'un autre Etat : le gouvernement du roi pense que l'usage du droit d'intervention ne peut être justifié que par la nécessité la plus absolue, d'après laquelle il doit être réglé et limité ». — Mais, de son côté, dans une dépêche du 31 janvier de la même année, le comte de Nesselrode affirme le système d'ingérence comme un principe général de droit international : « Les souverains sont définitivement déterminés à ne reconnaître jamais une révolution produite par le crime et qui d'un moment à l'autre

pourrait troubler la paix du monde, mais à réunir leurs efforts pour mettre un terme aux désordres aussi pernicieux pour les pays qu'ils frappent directement que pleins de dangers pour les autres ». — Et Metternich proclamait le même système à Laybach le 12 mai 1821 : « Les changements utiles ou nécessaires dans la législation ou dans l'administration des Etats ne doivent émaner que de la volonté libre, de l'impulsion réfléchie et éclairée de ceux que Dieu a rendu responsables du pouvoir. Pénétrés de cette vérité éternelle, les souverains ont déclaré qu'en respectant les droits et l'indépendance de tout pouvoir légitime, ils regardaient comme légalement nulle et désavouée par les principes qui constituent le droit public de l'Europe toute prétendue réforme opérée par la révolte ou la force ouverte ». C'était contester la faculté d'immixtion dans les affaires intérieures d'un Etat gouverné par ses princes légitimes mais la déclarer régulière dans celles d'un pays dont le gouvernement diffère par ses principes de celui de l'intervenant. — En 1822, le duc de Wellington, se conformant aux instructions de Canning, fait la déclaration suivante : « Censurer les affaires intérieures d'un Etat indépendant, à moins que ces affaires n'affectent les intérêts essentiels des sujets de Sa Majesté, est incompatible avec les principes dans lesquels Sa Majesté a invariablement agi dans toutes les questions relatives aux affaires intérieures des autres pays » : comme Castlereagh en 1821, il n'autorisait ainsi l'intervention que pour la protection des intérêts essentiels de l'intervenant. — Vers la même époque, Chateaubriand, qui avait précédemment soutenu devant la Chambre qu' «aucun gouvernement n'a le droit d'intervenir dans les affaires d'un autre Etat, car si ce principe ne prévalait pas il n'y aurait de sûreté pour aucune nation », se fait avec un certain cynisme l'adepte de la doctrine de l'égoïsme individuel : « L'intervention ou la non intervention est une puérilité absolutiste ou libérale dont ne s'embarrassera aucune tête qui pense. En politique, il n'y a pas de principes exclusifs ; on intervient ou on n'intervient pas selon que le conseillent les exigences de son propre pays ». — Guizot n'admet l'intervention que dans le cas où la sûreté d'un Etat la rend indispensable (1). — En 1856, lorsqu'il s'agit pour la France et l'Angleterre d'intervenir dans l'administration vicieuse du royaume des Deux-Siciles, lord Clarendon déclare, d'accord avec le représentant de la France M. Walewski : « On doit reconnaître en principe qu'aucun gouvernement n'a le droit d'intervenir dans les affaires intérieures des autres Etats, mais il est des cas où l'exception à cette règle devient également un droit et un devoir. Nous ne voulons pas que la paix soit trou-

(1) Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, t. IV, p. 5.

blée, et il n'y a pas de paix sans justice ; nous devons donc faire parvenir au roi de Naples le vœu du congrès pour l'amélioration de son système de gouvernement et lui demander une amnistie en faveur des personnes qui ont été condamnées ou qui sont détenues sous jugement pour délits politiques ». Mais c'est une autre thèse que soutient dans la circonstance le tsar de Russie : « Vouloir obtenir du roi de Naples des concessions quant au régime intérieur de ses Etats, par voie comminatoire ou par des démonstrations menaçantes, c'est vouloir gouverner à sa place et proclamer sans fard le droit du fort sur le faible ». — M. de Lamartine écrit le 5 mars 1848 aux agents diplomatiques de la République française : « Si les Etats indépendants de l'Italie étaient envahis, si l'on imposait des limites ou des obstacles à leurs transformations intérieures, si on leur contestait à main armée le droit de s'allier entre eux pour consolider une patrie italienne, la République française se croirait en droit d'armer pour protéger ces mouvements légitimes de croissance et de nationalité des peuples ». — La règle de la non intervention est nettement exprimée le 5 juillet 1861, à propos des affaires d'Italie, par la reine Victoria d'Angleterre dans son discours du Trône et, le 14 février 1870, par le roi Guillaume de Prusse à l'ouverture du Parlement de l'Allemagne du Nord : « Chez les gouvernements comme chez les peuples du monde actuel, dit celui-ci, la conviction s'accroît toujours davantage que chaque Etat a le droit et le devoir de s'occuper d'une manière indépendante du bien public, des progrès de la liberté et du respect de la justice au sein de sa propre maison, et que les forces défensives de chaque pays sont destinées seulement à protéger l'indépendance nationale, nullement à restreindre l'indépendance d'autrui ». — Le Pape Pie IX, dans son encyclique du 8 décembre 1864, *Syllabus errorum,* condamne, au contraire, la théorie de la non intervention en proclamant erreur la proposition suivante : « Proclamandum est et observandum principium quod vocant de non interventu » (proposition LII). — Mais, en 1909, le 19 octobre, à la tribune du Sénat français, le ministre des Affaires étrangères, M. Pichon, soutient, en ces termes, le principe de non intervention : « La règle de non intervention dans la politique intérieure des gouvernements étrangers est une règle à la fois équitable et tutélaire ; elle est conforme aux droits des peuples, auxquels il appartient de se gouverner comme ils l'entendent et qui peuvent seuls apprécier et juger les actes de leurs gouvernements ». — A une époque plus récente encore, dans une déclaration de son gouvernement en date du 20 janvier 1921, un président du Conseil des ministres français, M. Briand, a fixé ainsi, en ce qui concerne le bolchevisme russe, les limites de l'intervention : « Le bolchevisme est affaire russe tant qu'il reste confiné dans

ses frontières, et nous n'avons pas à intervenir dans les affaires intérieures de la Russie. Mais il nous est impossible d'admettre que les armées des Soviets sortent de leur territoire pour attaquer nos alliés » (1).

303. — 3° *La doctrine des jurisconsultes.* — Tous les publicistes sont d'accord sur la gravité du fait et de ses conséquences. Mais, dans leurs appréciations de la question juridique, on ne rencontre guère que trouble et confusion. On peut toutefois grouper les théories doctrinales en quatre écoles principales :

1° Les uns considèrent l'intervention comme une règle générale du droit des gens ; ils admettent que tout Etat a le droit d'intervenir chez ses voisins dès qu'il y a un intérêt quelconque. C'est la thèse que soutiennent en particulier Kamptz (2) et Battur (3).

2° Les autres font de la non-intervention un devoir strict, un principe absolu. C'est Kant qui, semble-t-il, est le premier qui ait posé le principe de la non intervention : « Aucun Etat, dit-il dans l'article 5 de son *Essai philosophique sur la paix perpétuelle*, publié en 1795, ne doit s'immiscer de force dans la constitution et le gouvernement d'un autre Etat ». A cette école paraissent se rattacher Nys, Louis Renault, Mamiami, Carnazza-Amari, Fiore (4). La plupart de ces auteurs sont toutefois forcés par les nécessités de la pratique d'admettre certains cas d'ingérence ; seulement, ne voulant pas faire brèche au principe, ils soutiennent que ce ne sont pas en réalité des cas d'intervention, que ce sont des cas de légitime défense. Pour F. de Martens (5), l'intervention dans des affaires concernant des *nations civilisées* n'est pas permise ; elle est toujours illégitime, car elle est contraire à leur indépendance. La 3e commission de l'assemblée des juristes américains pour la codification du droit international, dans l'article 5 de son projet de codification de 1912, a condamné d'une manière absolue l'intervention comme contraire à l'indépendance et à la souveraineté des nations de l'Amérique (6).

3° La plupart des auteurs admettent le principe de non-intervention, mais ils y apportent des restrictions ou des exceptions. — Ils élargissent ou restreignent, d'après la tournure de leur esprit, le cercle des causes qui peuvent expliquer l'intervention.

---

(1) V. le Temps du 21 janvier 1921, p. 4.

(2) Kamptz, *Völkerrechtliche Erörterung des Rechts der europäischen machte in die Verfassung eines einzelnen States sich einzunischen.*

(3) Battur, *Traité de droit politique et de diplomatie.*

(4) Nys, *op. cit.*, t. II, p. 232. — Renault, *Introduction à l'étude du droit international*, p. 22. — Mamiami, *Di un nuovo diritto pubblico europeo.* — Carnazza-Amari, R. D. I., pp. 352 et 531. — Fiore, *Le droit international codifié*, nos 543 et s.

(5) *Op. cit.*, § 76.

(6) V. Alvarez, *Le droit international de l'avenir*, p. 63.

Ainsi font Vattel (*op. cit.*, liv II, ch. IV), Klüber (*op. cit.*, § 51), Neumann (*Elément*s, § 14). — Heffter (*op. cit.*, §§ 44 à 46) pose nettement le principe de non-intervention « qui est le seul vrai, tandis que celui d'intervention n'est qu'un droit exceptionnel, fondé sur des raisons spéciales, qui n'ont pas toujours été dans la pratique des nations des raisons légitimes et n'ont souvent d'autre fondement que des intérêts égoïstes ». Mais il admet, dans certains cas, la légitimité de l'intervention. Sa doctrine est rectifiée dans les notes insérées par Geffcken. — Hall n'admet l'intervention que dans des cas exceptionnels, en vertu du droit de conservation, pour s'opposer à un acte injuste, pour se conformer à des engagements formels, par amitié pour l'un des deux partis qui divisent un Etat (1). — C'est à un système analogue que se range Oppenheim (2). — Hershey part également du principe de la non intervention, mais il permet l'intervention dans un certain nombre d'hypothèses ; pour lui, l'intervention, toutefois, n'est pas un droit au sens propre du mot, c'est un acte politique (3). — Arntz enseigne qu'exceptionnellement l'intervention peut être admise dans deux cas : 1° lorsque les institutions d'un Etat violent les droits d'un tiers ou menacent de les violer ou lorsque cette violation est la conséquence nécessaire de ces institutions et qu'il en résulte l'impossibilité d'une coexistence régulière des Etats ; 2° lorsqu'un gouvernement, tout en agissant dans la limite de ses droits de souveraineté, viole les droits de l'humanité, soit par des mesures contraires à l'intérêt des autres Etats, soit par des excès d'injustice et de cruauté qui blessent profondément les mœurs et la civilisation (4). G. Rolin-Jaequemyns et Woolsey sont assez favorables à ce système (5). De même, Rivier, après avoir posé en règle que l'intervention d'un Etat dans les affaires intérieures d'un autre Etat est inadmissible, la déclare légitime dans deux cas seulement : 1° quand le droit d'intervenir lui a été conféré par une convention où l'Etat qui donne lieu à l'intervention est partie ; 2° en vertu du droit de conservation, lorsque les droits de l'Etat intervenant sont lésés et mis en péril (6). MM. Mérignhac, de Flœckher, Kebedgy et Rougier adoptent une thèse semblable, en étendant encore les cas où l'intervention est possible (7). Pour Despagnet-de Boeck, une

(1) Hall, *op. cit.*, § 90. — Comp. Moore, *op. cit.*, t. VI, §§ 897 et s.
(2) Oppenheim, *op. cit.*, t. I, §§ 134 et s.
(3) Hershey, *op. cit.*, pp. 147 et s.
(4) Arntz, R. D. I., t. VIII, p. 673.
(5) G. Rolin-Jaequemyns, R. D. I., t. VIII, p. 673. — Woolsey, *Introduction to the study of international law*, § 42.
(6) Rivier, *op. cit.*, t. I, pp. 390 et s.
(7) De Flœckher, *De l'intervention*. — Kebedgy, *De l'intervention*, pp. 53 et s. — Mérignhac, *op. cit.*, 1re partie, pp. 291 et s. — Rougier, *Les guerres civiles et le droit des gens*, pp. 331 et s.

intervention n'est justifiée que tout autant qu'elle est commandée par la nécessité stricte de la défense des droits de l'Etat qui veut la réaliser (1) ; suivant Pradier-Fodéré, elle est légitime seulement comme mesure extrême, quand un Etat est obligé par exemple d'y recourir dans l'intérêt de sa propre conservation ou pour sauvegarder les grands intérêts de l'humanité contre l'incurie des peuples (2) ; d'après Westlake, elle ne peut être admise que vis-à-vis d'un Etat qui attaque la paix, extérieure ou intérieure, de ses voisins, ou qui est dans une condition d'anarchie de nature à troubler la paix (3). Wheaton pense que les seules exceptions à la règle de la non intervention sont fondées sur la nécessité absolue (4). — Bluntschli, après avoir condamné l'intervention, finit par l'admettre dans certains cas (5). M. Chrétien estime que l'intervention perd son caractère d'illégitimité toutes les fois qu'elle aura pour but de sauvegarder un droit essentiel de l'Etat intervenant compromis par l'abus que ferait une autre puissance de son autonomie et de son indépendance (6).

4° Certains, enfin, voient dans l'intervention non plus un droit, soit absolu, soit exceptionnel, mais un simple fait brutal engendré par certaines nécessités. Telle est notamment l'opinion de Wagener (7). — Calvo est effrayé des difficultés qu'offre la théorie de la non intervention : pour lui, la question doit être posée et résolue sur le terrain des faits (8). — Funck-Brentano et Sorel pensent que l'intervention n'est pas un droit, car la souveraineté des Etats est un principe essentiel du droit des gens : il ne saurait y avoir de droit contre le droit. Mais elle peut être commandée par la nécessité ou être le résultat d'un calcul d'ambition. Question de fait et non de droit, qui appartient à la critique de l'histoire, et non au droit des gens (9).

A laquelle de ces nombreuses doctrines convient-il de se rallier ? Nous estimons qu'ici des principes quelque peu différents doivent être admis.

304. — 4° *Théorie de l'intervention.* — a) *Principes qu'il faut admettre.* — L'intervention, pour ne point donner lieu à des

---

(1) Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, p. 255.
(2) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, n° 440.
(3) Westlake, *op. cit.*, t. 1, p. 305
(4) Wheaton, *op. cit.*, t. I, p. 93.
(5) *Op. cit.*, art. 68 et 69, art. 474 à 480.
(6) Chrétien, *op. cit.*, p. 300.
(7) Wagener, *Staats u. Gesellchafts-lexicon*, 1862.
(8) *Op. cit.*, t. I, §§ 110 et s.
(9) *Op. cit.*, pp. 216 et 217. — V. encore Heilborn, *Völkerrechts*, pp. 364 et s. — Piédelièvre, *op. cit.*, t. I, p. 260. — Comp. F. de Martens, *op. cit.*, t. I, p. 395.

abus, doit relever du droit et non pas de la politique. La politique n'a, en effet, d'autres règles que celles de l'intérêt ou du bon plaisir des Etats. Faire de l'intervention un fait uniquement politique, ce serait donc la livrer au plus complet arbitraire, reconnaître aux Etats forts plein pouvoir sur les Etats faibles, qu'ils auraient toute liberté de traiter à leur gré.

Mais quelles sont les règles de droit qui doivent régir l'intervention ?

L'un des attributs essentiels de l'Etat est, on l'a vu (n° 253), le droit à la liberté, qui implique le droit d'autonomie et le droit d'indépendance. Ce droit, s'il peut être exercé d'une manière absolue, aura nécessairement une double conséquence. Libre d'agir comme il l'entend dans ses affaires intérieures comme dans ses relations extérieures, un Etat pourra, s'il le juge bon pour lui-même, imposer sa volonté aux autres Etats, donc s'immiscer dans leurs propres affaires : s'il n'avait pas ce droit, il ne serait plus, en effet, complétement libre. Entendu en ce sens, le droit d'autonomie et d'indépendance conduit nécessairement à proclamer légitime le principe de l'intervention. Mais, en sens inverse, un Etat, étant seul maître chez lui, doit avoir le pouvoir d'empêcher les autres Etats de s'ingérer de quelque manière que ce soit dans son administration intérieure ou extérieure ; sinon, il ne serait plus véritablement autonome et indépendant. Le principe de l'intervention sera dès lors toujours illégitime et la seule règle qu'on puisse admettre est celle de la non intervention. Le même droit, envisagé d'une manière absolue, aboutit ainsi logiquement à deux conséquences contradictoires, à la fois à la légitimité de l'intervention et à la légitimité de la non intervention.

Un pareil résultat, évidemment, doit à lui seul suffire pour faire condamner la doctrine qui y conduit. Il est impossible d'admettre le caractère absolu de l'autonomie et de l'indépendance. Avec cette conception, il ne saurait plus y avoir pratiquement de relations internationales : tout ne serait plus que heurts et conflits ; ce serait l'entière soumission forcée des faibles aux forts et entre Etats de même puissance la permanence de l'état de guerre : l'indépendance des uns serait la destruction de l'indépendance des autres.

La vérité est que, dans la réalité des choses, il ne peut y avoir qu'une indépendance relative. Du fait qu'il y a une société des Etats, les uns et les autres ne sauraient forcément être libres absolument de faire tout ce qu'il leur plaît : chaque Etat ne peut user de son droit à l'autonomie et à l'indépendance qu'en respectant les droits des autres. C'est là le principe dont il faut partir pour juger de la légitimité ou de l'illégitimité de l'intervention. Et les conséquences s'en déduisent aisément : 1° Un Etat doit

avoir le droit d'intervenir dans les affaires d'un autre Etat toute les fois que la conduite de celui-ci aura porté atteinte à l'un d ses droits fondamentaux. 2° Un Etat doit s'abstenir d'interveni dans les affaires d'un autre Etat dès lors que celui-ci n'a poin par sa conduite fait préjudice à ses droits. L'intervention es ainsi moins un droit que la sanction des droits des Etats. Ell constitue pour un Etat un moyen d'assurer l'accomplissement pa les autres des devoirs dont ils sont tenus envers lui. Les Etat doivent se respecter les uns les autres, avoir des égards pou leurs droits respectifs : si l'un d'eux vient à manquer à ses devoirs celui dont par là même il a méconnu les droits acquiert aussitô un droit d'action, un droit de défense, dont les degrés sont divers qui peut aller de la simple réclamation jusqu'à la guerre en pas sant par l'intervention. L'intervention sera ainsi parfois une façon d'éviter la guerre. L'interdépendance et la solidarité des Etats qu tendent de plus en plus à devenir les bases modernes du droi international, et qu'on doit combiner avec la règle de l'autonomi et de l'indépendance des Etats, commandent cette solution. Il s produit ici dans les rapports entre Etats quelque chose d'analo gue à ce qui a lieu dans les relations entre individus (1).

---

(1) Un auteur, M. Rougier, l'a montré en termes excellents : « Tout indi vidu, dit-il (*Les guerres civiles et le droit des gens*, pp. 329-330), est e principe libre de sa personne, libre de ses actions. Son activité se déplo sans contrainte dans un cercle dont il est le point central, et ce cercle pou rait s'étendre indéfiniment si l'individu vivait seul. Mais, l'individu vivan en société, son cercle d'activité ne peut excéder une certaine limite sa se heurter à celui de son voisin. A son désir d'agir s'oppose un autre dro d'agir sur le même objet, également respectable et cependant incompatib avec le sien. Les deux libertés individuelles sont en conflit. Ce conflit, loi naturelle ne le veut pas, parce qu'il est une rupture d'équilibre, un dérogation à l'harmonie de l'ensemble, un obstacle à l'évolution régulièr du groupe social. Il préjudicie aussi bien aux deux individus en conf qu'au groupe social tout entier. Il convient donc de l'empêcher, et pou celà deux moyens sont possibles : 1° Moyen moral. Proclamer cette vérit « que la liberté de l'individu s'arrête là où commence la liberté d'un aut individu » ; et interdire à chacun de porter préjudice à son voisin de que que manière que ce soit. Bref imposer à l'individu un devoir envers s semblables. 2° Moyen juridique. Autoriser l'individu qui a subi ou qui e menacé de subir un préjudice à se défendre, en opposant la force à la forc lui donner un droit envers son semblable. En appliquant ces principes à société des nations, nous arrivons aux idées suivantes : 1° Tout Etat a pou *devoir* de régler ses propres agissements de telle sorte qu'ils ne préjudicien en rien aux autres Etats. 2° Tout Etat, lésé ou menacé par un autre Et dans ses droits essentiels, a le *droit* de se défendre. Mais il n'a ce dro qu'autant qu'il est lésé ou sérieusement menacé. 3° Cette légitime défen peut avoir lieu sous forme de guerre ou d'*intervention* dans les affaires d l'Etat coupable. En d'autres termes, le principe de non-intervention est l règle générale que les Etats doivent observer ; mais l'intervention est u droit toutes les fois qu'elle tend à prévenir ou à faire cesser un préjudic préjudice qui résulte de ce qu'un autre Etat a manqué à son *devoir inte national* ».

Mais si un Etat peut intervenir pour mettre fin à une atteinte portée à *ses propres droits*, ne peut-il pas aussi user de l'intervention quand un préjudice est causé aux *droits d'un tiers Etat ?* Il nous paraît difficile de lui refuser ici le pouvoir d'intervenir dans les cas où il existe entre les deux Etats des relations conventionnelles qui les obligent à se défendre respectivement : en pareille hypothèse, en effet, les droits de l'un deviennent en quelque sorte les droits de l'autre. C'est ce qui se produira, notamment, si deux Etats sont liés entre eux par un traité d'alliance ou par un traité de garantie de leur intégrité territoriale ou de leur indépendance. Des traités de cette dernière sorte, on le sait (n°s 267[5] et 283[1]), ont été conclus en grand nombre dans ces dernières années. Et l'un des plus récents est celui du Pacifique, qu'ont signé à Washington, le 13 décembre 1921, les Etats-Unis, l'Empire britannique, la France et le Japon. Par ce traité, ces quatre puissances se sont effectivement « engagées, au cas où leurs droits touchant leurs possessions insulaires dans le Pacifique seraient menacés par la conduite agressive de toute autre puissance, à se concerter afin d'arriver à une entente sur les mesures les plus efficaces à prendre, conjointement ou séparément, pour faire face aux nécessités de la situation ». Il semble bien résulter de ce texte que, si une puissance tierce vient à violer les droits d'un des signataires, les autres devront, après entente, agir vis-à-vis d'elle, même par la force, pour les défendre. Le Sénat des Etats-Unis, en approuvant le traité le 24 mars 1922, y a joint toutefois une réserve ainsi conçue : « Les Etats-Unis comprennent qu'il n'y a dans les termes du traité aucun engagement d'employer une force armée, aucune alliance, aucune obligation de concourir à quelque défense que ce soit ». Que signifie cette réserve ? Détruit-elle toute possibilité d'intervention effective ? Faut-il l'interpréter en ce sens que, si les droits d'un signataire sont menacés dans le Pacifique, les Etats-Unis n'auront plus que le devoir de causer avec les autres contractants, qu'ils ne seront nullement tenus de mener l'entretien jusqu'à une conclusion positive ni de prendre des mesures quelconques dans le cas où l'on arriverait à s'entendre sur un programme d'action ? (1) Nous ne croyons pas qu'on doive lui reconnaître cette conséquence. Par la réserve admise le Sénat américain n'a pas entendu en réalité interdire toute intervention ; il a voulu simplement empêcher que les Etats intéressés réclament l'intervention des Etats-Unis, notamment par la force armée, sans qu'il soit lui-même à cet égard personnellement consulté : ce sont

---

(1) V. en ce sens l'article éditorial du Temps du 26 mars 1922, p. 1. — V. dans le Temps du 26 mars, p. 1, le texte des diverses réserves au traité du Pacifique qui furent proposées pendant la discussion devant le Sénat des Etats-Unis.

ses prérogatives constitutionnelles en la matière que le Sénat américain a tenu à réserver. Un pareil régime, au surplus, s'impose dans les pays à régime constitutionnel, comme la France par exemple.

304[1]. — La *violation des droits individuels d'un Etat* constitue ainsi une cause légitime d'intervention. En est-il d'autres ? Cela revient à se demander s'il existe d'autres droits que ces droits individuels dont le respect s'impose aux Etats. A cette question, il nous paraît qu'on doit répondre affirmativement.

Un Etat n'a pas que des devoirs envers les autres Etats individuellement envisagés ; il a aussi des devoirs vis-à-vis de l'ensemble des Etats, c'est-à-dire envers la *communauté internationale*. Cette dernière possède, d'ailleurs, des droits tout comme les Etats considérés séparément (n° 297). De même que chaque Etat, la communauté a ses lois, qui forment à proprement parler le droit international. Les Etats, par le fait même qu'ils vivent en société, sont tenus de les observer : si l'un d'eux vient à les enfreindre, les autres doivent avoir le droit d'intervenir pour empêcher cette infraction de produire ses conséquences. Il faut toutefois observer que les préceptes à l'observation desquels a droit la communauté des nations, et que celles-ci ont individuellement le devoir de respecter, sont uniquement les règles de droit international *universellement* admises, car ces règles seules constituent vraiment les lois de la communauté tout entière. Il s'en suivra donc que les Etats ne sauraient régulièrement intervenir en cas de violation par l'un d'eux d'un précepte du droit des gens qui serait spécial à un Etat ou à un continent déterminé ou même qui serait généralement mais non universellement consacré.

304[2]. — Ne faut-il pas étendre encore davantage l'application de l'intervention ? Les Etats ne sont pas seulement les éléments constitutifs de la communauté internationale, c'est-à-dire d'une société formée par les liens que créent les nationalités ; ils sont aussi les membres d'un être plus vaste, la société humaine, auquel ils sont unis par des liens naturels. Or, on ne saurait nier que la société humaine ait des droits, aussi bien que la société des Etats : les êtres humains, dont finalement les Etats se composent, ont, comme tels, un droit à la vie, un droit aux biens, un droit à la liberté. Et on aperçoit de suite les conséquences de cette constatation. De même que dans l'Etat la liberté de l'individu est restreinte par le droit de la société et que dans la société des Etats la liberté de chaque Etat est réduite par le droit de la communauté internationale, de même la liberté individuelle des Etats doit être limitée par les droits de la société humaine. Un Etat ne pourra, dès lors, sans manquer aux obligations que lui impose la solidarité humaine, méconnaître les droits de l'homme, c'est-à-dire

les droits qui appartiennent à l'homme antérieurement à toute organisation politique ; et, s'il les méconnaît, l'humanité outragée aura le droit d'intervenir vis-à-vis de lui, au moyen de certains de ses membres, pour faire cesser le préjudice subi. « Lorsqu'un gouvernement, dit M. Arntz (1), tout en agissant dans la limite de ses droits de souveraineté, viole les droits de l'humanité par des excès d'injustice et de cruauté qui blessent profondément les mœurs et la civilisation, le droit d'intervenir est légitime ». L'intervention ne sera plus, en pareil cas, comme précédemment, la sanction des droits des Etats envisagés individuellement ou collectivement, elle sera la sanction des droits des nations, de la *société humaine*. Elle sera ce qu'on a appelé une *intervention pour raisons d'humanité* (2). Cette intervention d'humanité n'est pas, comme certains l'ont prétendu (3), le *droit de punir* les coupables, ce qui doit la rendre illégitime puisqu'aucun Etat n'a le droit d'en juger et d'en punir un autre ; elle dérive uniquement d'un *droit de défendre les victimes* (4).

304³. — En résumé, nous estimons que l'intervention doit être considérée comme un acte légitime lorsque, par l'abus qu'il fait de son autonomie et de son indépendance, un Etat compromet : 1° un des droits essentiels d'un autre Etat ; 2° un précepte universellement admis du droit international ; 3° les lois de l'humanité. Mais c'est dans ces trois cas seulement qu'il nous paraît qu'on peut autoriser l'intervention. En dehors d'eux, l'exercice par un Etat de son droit d'autonomie et d'indépendance reste légitime : il impose aux autres le devoir de non intervention. Telle est la conséquence forcée de cette conception que nous croyons seule juste que, dans le droit international moderne, le principe de l'autonomie et de l'indépendance doit se combiner avec celui de l'interdépendance et de la solidarité des Etats. En d'autres termes, la souveraineté ne doit être respectée que lorsqu'elle est respectable ; or elle ne l'est pas quand elle viole les devoirs internationaux.

304⁴. — C'est à un résultat tout différent, autrement favorable à l'idée d'intervention, qu'on devrait aboutir, s'il fallait admettre, avec M. Pillet (5), que les Etats, loin d'être indépendants les uns des autres, sont en réalité toujours dans une situation d'interdépendance. Ce seraient alors, non plus uniquement la *violation* des *droits* des Etats, de la communauté internationale ou de la société

---

(1) Arntz, R. D. I., t. VIII, p. 673.

(2) V. Rougier, *Les guerres civiles et le droit des gens*, pp. 345 et s. ; *La théorie de l'intervention d'humanité*, R. D. I. P., t. XVII, pp. 468 et s.

(3) V. Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, n°s 424 et s.

(4) Rougier, *Les guerres civiles et le droit des gens*, p. 345, note 2.

(5) Pillet, *Recherches sur les droits fondamentaux des Etats*, R. D. I. P., t. V, p. 86.

humaine, mais même la *simple possibilité* ou *éventualité* de cette violation et la *méconnaissance de leurs seuls intérêts*, aussi minimes fussent-ils, qui pourraient donner lieu à une intervention. Et ainsi l'intervention deviendrait une règle d'une application vraiment générale et constante. L'interdépendance fait, en effet, qu'un acte quelconque, principalement de caractère économique, accompli par un Etat sur son territoire, est nécessairement susceptible d'avoir une influence plus ou moins directe vis-à-vis des autres Etats, peut porter une atteinte plus ou moins grande à leurs intérêts.

305 — b) *Application des principes admis.* — Appliquons les principes que nous venons de poser, en donnant quelques exemples de cas d'intervention, légitime ou illégitime.

305[1]. — 1° *Intervention pour violation des droits essentiels des Etats.* — Les droits essentiels des Etats sont le droit de conservation, le droit d'égalité et le droit au respect, le droit au commerce, le droit d'autonomie, le droit de souveraineté extérieure.

1) *Droit de conservation.* — On peut considérer comme une atteinte au droit de conservation autorisant l'intervention : 1° l'augmentation excessive et illicite des forces militaires d'un Etat ayant un caractère nettement agressif (1) ; 2° le fait par un Etat de laisser s'organiser sur son territoire une société de conspirateurs, fomentant et préparant une révolution ou un coup d'Etat dans l'Etat voisin (2) ; 3° l'apparition d'une révolution chez un voisin qui fait courir à l'Etat un danger sérieux et imminent pour sa propre sécurité, notamment parce qu'elle dépasse les limites du territoire national (3) ; 4° la prétention hautement avouée d'un Etat de fonder une domination ou une hégémonie universelle (4).

Mais il est difficile d'admettre qu'il y ait lésion suffisante du droit de conservation pouvant motiver une intervention : 1° lorsqu'un Etat possède ou se donne des institutions (la liberté des associations par exemple) de nature à faire craindre un danger possible pour la sécurité de son voisin (5) ; 2° lorsqu'une révolution éclate dans un Etat qui peut faire craindre au voisin de voir pénétrer chez lui les idées nouvelles et y provoquer quelques

---

(1) V. en ce sens : Wheaton, *op. cit.*, t. I, p. 77. — Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, § 376, p. 592 et sur Vattel, t. II, p. 32. — Rougier, *op. cit.*, p. 331. — Calvo, *op. cit.*, t. I, § 209, p. 353. — Kebedgy, *op. cit.*, p. 55.

(2) V. en ce sens : Calvo, *op. cit.*, t. I, § 209, p. 354. — Rougier, *op. cit.*, p. 332.

(3) V. en ce sens : Kebedgy, *op. cit.*, pp. 60 et s.

(4) V. en ce sens : Heffter *op. cit.*, §§ 30 et 45. — F. de Martens, *op. cit.*, t. I, § 76, p. 398. — Kebedgy, *op. cit.*, p. 65.

(5) V. en ce sens : Rougier, *op. cit.*, p. 332. — V. toutefois Arntz, *op.* et *loc. cit.*, p. 674. — Kebedgy, *op. cit.*, p. 57.

perturbations (1) ; 3° lorsqu'un Etat accroît ses forces militaires d'une façon naturelle et normale, dût-il en résulter une rupture de l'équilibre (2).

305². — 2) *Droit au respect et droit d'égalité.* — 1° Un Etat doit avoir le droit d'intervenir quand ses nationaux sont privés de la protection commandée par la justice et les lois du pays où ils se trouvent, quand ils sont l'objet de mesures vexatoires d'exception, quand ils sont victimes d'une agression, d'un déni de justice ou d'une parodie de la justice (3). — Un Etat peut-il contraindre un autre Etat pour obtenir le payement des créances de ses nationaux ? On conçoit qu'à ce sujet il puisse y avoir discussion. On peut dire, avec Palmerston dans une dépêche de janvier 1848, que confier ses capitaux à des gouvernements étrangers, souscrire un emprunt ouvert par un Etat étranger, c'est faire une spéculation financière, et que les prêteurs doivent prévoir l'éventualité de l'insolvabilité à l'égard d'un Etat comme à l'égard d'un simple particulier. On peut faire remarquer, d'autre part, que les interventions en faveur des nationaux, créanciers d'un Etat étranger, en froissant le droit d'indépendance, sont dangereuses par leurs conséquences : elles excitent les ressentiments du peuple contre les étrangers ; elles compliquent les rapports internationaux. Mais, en fait, on le sait (n° 301⁷), au XIXe et au XXe siècle les puissances européennes ont fréquemment usé du droit d'intervention pour la protection des intérêts pécuniaires de leurs nationaux, notamment par l'institution de contrôles financiers (contrôles financiers en Egypte, en Tunisie, en Turquie, en Grèce). Le 29 décembre 1902, dans une note envoyée aux Etats-Unis à l'occasion de mesures militaires prises par l'Angleterre, l'Allemagne et l'Italie contre le Vénézuéla en vue du recouvrement de créances d'ordres divers, M. Drago, ministre des Affaires étrangères de la République Argentine, posa comme principe que les Etats ne doivent pas recourir à la force pour obliger un Etat américain au paiement de ses dettes publiques. Cette thèse, connue sous le nom de *Doctrine de Drago* (4), a été soumise à la

---

(1) V. en ce sens : Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, n° 368, p. 560. — Rougier, *op. cit.*, p. 333. — Kebedgy, *op. cit.*, p. 61.

(2) V. en ce sens : Kebedgy, *op. cit.*, p. 64.

(3) V. en ce sens : Kebedgy, *op. cit.*, pp. 73 et s. — Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, nos 402 et s. — Rougier, *op. cit.*, p. 335.

(4) V. Drago, *Cobro coercitivo de deudas publicas*, 1906. — Drago, *Les emprunts d'Etat et leurs rapports avec la politique internationale*, R. D. I. P., t. XIV, p. 251 et A. J., 1907, p. 692. — Dupuis, *Les raports des grandes puissances avec les autres Etats*, 1921, pp. 270 et s. — Herrera, *La doctrina Drago y el interes del Uruguay*, 1906. — Hershey, *The Calvo and Drago doctrines*, A. J., 1907, p. 26. — F. de Martens, *Par la justice vers la paix*, 1904. — Moulin, *La doctrine de Drago*, R. D. I. P., t. XIV, p. 417 et *La doctrine de Drago*, 1908. — De Olivart, *Origen y desarollo de*

seconde conférence de la Paix de la Haye de 1907. Celle-ci ne l'a point admise. Mais, sur une proposition des Etats-Unis d'Amérique (*proposition Porter*), elle a, par une convention du 18 octobre 1907, concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes contractuelles, décidé en ces termes : « Art. 1er Les puissances contractantes sont convenues de ne pas avoir recours à la force armée pour le recouvrement des dettes contractuelles réclamées au gouvernement d'un pays par le gouvernement d'un autre pays comme dues à ses nationaux. Toutefois, cette stipulation ne pourra être appliquée quand l'Etat débiteur refuse ou laisse sans réponse une offre d'arbitrage ou, en cas d'acceptation, rend impossible l'établissement du compromis, ou, après l'arbitrage, manque de se conformer à la sentence rendue. — Art. 2. Il est de plus convenu que l'arbitrage, mentionné dans l'alinéa 2 de l'article précédent, sera soumis à la procédure prévue par le titre IV, chapitre III, de la convention de la Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux. Le jugement arbitral détermine, sauf les arrangements particuliers des parties, le bien-fondé de la réclamation, le montant de la dette, le temps et le mode de paiement » (1). Calvo (2), allant plus loin que Drago, condamne même l'intervention simplement diplomatique pour soutenir des réclamations privées d'une nature pécuniaire, que celles-ci aient leur base dans un contrat ou soient le résultat d'une guerre civile, d'une insurrection ou d'une émeute. Les auteurs opposent fréquemment la *Doctrine Calvo* à la *Doctrine Drago* (3).

2° Toute attaque dirigée contre les ambassades et légations

---

la doctrina de Drago y su aceptacion parcial por la segunda Conferencia de la Paz, Rev. de der. int. y pol. ext., 1907, p. 232. — Peluso, *La théorie de Drago et ses conséquences politiques*, Italia moderna, 13 septembre 1906. — Perez Triana, *La doctrina Drago*, 1908. — Quesada, *La doctrina Drago*, 1919. — Scott, *Le droit international et la doctrine de Drago*, North American Review, octobre 1906. — Van Daehne van Varich, *Le droit financier international devant la conférence de la Haye*, 1907. — Vivot, *La doctrina Drago*, 1911. — Sur l'effet de la doctrine de Tobar (n° 315) pour l'avenir de la doctrine de Drago, V. l'article de M. Garcia, cité n° 315, note.

(1) V. Scott, *Hague convention restricting the use of force to recover on contract claims*, A. J., 1908, p. 78. — V. aussi l'ouvrage de M. Freund, *Der Schutz der Gläubiger gegenüber auswärtigen Schschuldverstanten insbesondere bei auswärtigen Staatsanleihen*, 1910. — L'idée qui sert de base à la résolution Porter admise en octobre 1907 par la conférence de la Haye avait été indiquée dès avril 1907 par M. Alvarez (*Chile ante la segunda conferencia de la Haye*, avril 1907). V. Alvarez, *Le droit international américain*, p. 239, note 2.

(2) Calvo, *Le droit international théorique et pratique*, 5e édit., t. III, §§ 1280-1297.

(3) V. Hershey, *op.* et *loc. cit.*, et *Essentials of international public law*, n° 152, p. 162, note 6 et n° 313, p. 331, note 29.

d'un Etat donne à celui-ci le pouvoir d'intervenir dans les affaires de l'Etat qui l'a offensé pour faire cesser cet état de choses et réclamer une réparation. Une insurrection contre les juridictions consulaires dans les pays soumis au régime des capitulations, un trouble perturbateur apporté au fonctionnement d'une commission de contrôle dans un pays à finances avariées justifieraient de même une intervention (1).

3° Un Etat, dont le droit d'égalité est méconnu par un autre, est en droit, par une action coercitive, d'obliger celui-ci à le respecter.

305ᵉ. — 3) *Droit au commerce.* — On a vu (n° 286) que les idées d'interdépendance et de solidarité ont fait considérer, dans le droit international moderne, le commerce mutuel comme un droit véritable pour les Etats. Il en doit résulter qu'un Etat peut, pour la défense légitime de ce droit, s'opposer à ce qu'une puissance étrangère s'isole des autres et la forcer, au moyen d'une intervention, à s'ouvrir au commerce (2). Mais c'est une autre solution qu'il fallait admettre, et que d'ailleurs la plupart des auteurs adoptaient (3), lorsque, conformément à la doctrine suivie dans la plus grande partie du XIXᵉ siècle, on considérait que le commerce était pour les Etats une simple faculté et non pas un droit (n° 285). — C'est dans les mêmes conditions qu'il faut se prononcer au sujet de la reconnaissance du pouvoir d'intervention d'un Etat vis-à-vis d'un autre pour contraindre celui-ci à lui accorder la liberté du transit à travers son territoire, par ses voies ferrées, ses fleuves, ses canaux ou ses détroits (n° 287ᵇ) (4).

305ᵈ. — 4) *Droit d'autonomie.* — L'Etat, dont l'autonomie en matière d'organisation politique interne, en matière législative ou en matière d'administration a été l'objet d'atteintes de la part d'un autre Etat, alors que le droit de conservation de ce dernier n'était en aucune façon méconnue par elle, a le pouvoir d'intervenir auprès de cet Etat pour l'obliger à cesser les attentats portés à son droit.

305ᵉ. — 5) *Droit de souveraineté extérieure.* — Un Etat est en droit d'agir d'une manière coercitive vis-à-vis d'un autre Etat qui prétend, au mépris de son droit de souveraineté externe, l'empêcher de consentir à la cession d'une partie de ses possessions ou de former avec un tiers une alliance ou une ligue, alors que de pareils actes n'ont en réalité à l'égard de l'Etat opposant aucun

---

(1) V. en ce sens : Rougier, *op. cit.*, p. 337.

(2) V. Alvarez, *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*, p. 114. — De Lapradelle, *La question chinoise*, R. D. I. P., t. VIII, pp. 335 et s.

(3) V. Kebedgy, *op. cit.*, p. 66.

(4) V. Alvarez, *op* et *loc. cit.*

caractère agressif et ne sont pas de nature à nuire à sa sûreté.

305[6]. — Le droit d'intervention qui appartient ainsi à un Etat dans les cas, qui viennent d'être indiqués, d'une atteinte portée à son droit d'autonomie ou à son droit de souveraineté externe, a un caractère un peu spécial. C'est moins un acte d'intervention proprement dit qu'un acte de « contre-intervention » ; l'Etat répond par une intervention à une intervention dont il est la victime.

306. — 2° *Intervention pour violation d'un précepte universellement admis du droit international.* — On peut considérer comme rentrant notamment dans la catégorie des préceptes universellement reconnus par le droit des gens, pour le respect desquels les Etats sont en droit d'intervenir, le principe de la liberté des mers et la règle de la bonne foi due aux traités. — On ne saurait, au contraire, en droit strict, attribuer ce caractère à l'abolition de la course maritime : celle-ci est une règle *généralement* mais *non universellement* admise, puisque les Etats-Unis ne l'ont pas encore juridiquement acceptée : les puissances de l'Europe ne seraient donc pas fondées à interdire aux Etats-Unis d'Amérique l'usage de ce moyen de guerroyer sur les mers (1). Il faut cependant observer qu'*en fait* les Etats-Unis ne se sont pas servis de corsaires dans leurs guerres récentes, et qu'ainsi la règle de l'abolition de la course est devenue universelle dans la pratique. Dans ces conditions, cette règle ne devrait-elle pas être rangée dans la catégorie de celles dont la violation peut donner lieu à intervention ? Mais il convient, à cet égard, de noter que les Etats-Unis, s'ils n'ont pas fait effectivement usage de la course, ont néanmoins prévu, dans leurs actes officiels, qu'elle pourrait être régulièrement pratiquée, car dans ces actes ils font expressément allusion aux corsaires à côté des navires de guerre et des navires marchands (V. notamment proclamation de neutralité des Etats-Unis du 4 août 1914).

307. — 3° *Intervention d'humanité.* — Quels actes peuvent justifier une intervention d'humanité ? Ce sont les actes attentatoires aux droits de l'homme, c'est-à-dire aux droits qui lui appartiennent en tant qu'homme, avant même qu'il fasse partie d'une société politique. Or, ces droits se résument en deux idées essentielles : droit à la vie et droit à la liberté. — Toute personnalité humaine a droit au respect de sa vie. On doit donc considérer comme constitutif d'une intervention d'humanité le fait que le gouvernement d'une nation contaminée par une épidémie se refuse à prendre aucune mesure sanitaire pour enrayer le mal. Le gouvernement qui fait massacrer ou laisse massacrer ses sujets, qui commet contre eux des actes inhumains, pourra de même, à ce point de vue, être

---

(1) Comp. Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, n° 437, p. 671.

l'objet d'une intervention légitime. Il peut y avoir lieu également à intervention lorsque les actes d'inhumanité sont perpétrés par un gouvernement sur les sujets d'Etats étrangers se trouvant sur son territoire ; mais il ne s'agit plus ici à proprement parler d'une intervention d'humanité : l'Etat étranger dont les nationaux sont lésés, étant atteint directement dans ses droits individuels, a le pouvoir d'agir pour en assurer le respect ; c'est alors le cas de la protection due par tout Etat à ses propres ressortissants (n° 305[2]). — La liberté à laquelle l'homme a droit est à la fois la liberté physique et la liberté morale. Il en résulte que la répression de l'esclavage doit être admise comme une juste cause d'intervention. Celle-ci sera également légitime vis-à-vis d'un Etat qui, ne se bornant pas à interdire à l'individu les manifestations extérieures de sa liberté morale, lui en enlève même la jouissance. Ainsi, on est en droit d'intervenir contre l'Etat qui attentera à la liberté religieuse en ce sens qu'il imposera à ses sujets l'obligation ou leur défendra le droit de se rattacher à une religion déterminée. — Le droit de propriété étant une forme de la liberté et de l'activité de l'homme, il faut encore, à notre avis, décider que la dépossession des propriétaires en dehors d'une nécessité publique et sans indemnité,, peut justifier une intervention d'humanité. — Mais si l'homme a un droit à la vie et un droit à la liberté, il doit avoir nécessairement aussi un droit à ce que sa vie et sa liberté soient socialement garanties : en effet, sans une protection qui les assurent, ces droits n'existeraient plus. Il faut dès lors qu'un Etat ait un gouvernement qui suppose l'établissement d'un certain ordre légal. Une conclusion s'impose : l'intervention sera légitime vis-à-vis d'un Etat livré à l'anarchie ou dont les institutions sont en réalité inhumaines ; si chaque Etat ne peut pas imposer aux autres la forme de leur gouvernement, il peut au moins exiger qu'ils soient soumis à une règle de droit, conforme aux principes de la civilisation. L'interdépendance et la solidarité des Etats commandent cette solution tout autant que les droits de l'humanité. — C'est au XIX[e] siècle qu'a commencé d'apparaître l'idée de défendre les droits de l'humanité. Et cette idée, appliquée d'abord timidement, à l'égard des peuples non civilisés, auxquels à cet égard on assimila la Turquie, fut ensuite, par la logique et la force des choses, pratiquée même vis-à-vis des Etats civilisés : la violation des règles d'humanité n'est-elle pas d'ailleurs plus grave encore quand elle émane d'un pays civilisé ? Après avoir, au congrès de Berlin de 1878, manifesté nettement sa volonté d'intervenir en faveur des minorités ethniques ou religieuses de la Turquie et des principautés balkaniques, l'Europe, par les traités de 1919-1920 qui ont suivi la grande guerre, a déclaré de nouveau, en prenant sous sa protection les droits des nationalités opprimées, vouloir faire res-

pecter les droits essentiels de l'humanité. — Les faits contraires au droit humain qui peuvent donner lieu à une intervention doivent, au surplus, émaner de la puissance publique elle-même, qu'ils consistent de sa part soit en des actes positifs soit en des abstentions : les actes accomplis par de simples particuliers contre la volonté du souverain, sans qu'il ait été matériellement possible à celui-ci de les empêcher, ne sauraient être une cause d'intervention (1).

307[1]. — Peut-on étendre plus loin encore l'application de l'idée de l'intervention d'humanité ? Ne faut-il pas, au nom de cette idée, reconnaître aux puissances le droit de s'immiscer même dans certaines guerres, pour empêcher qu'elles ne prennent un caractère atroce ou pour mettre fin à d'interminables hostilités ? La question peut se poser dans le cas d'une guerre civile comme dans le cas d'une guerre internationale. Il semble bien que la notion de communauté juridique, dont l'importance se développe de jour en jour dans le droit moderne, doive conduire à une solution affirmative. « Qui dit communauté juridique, remarque M. Albéric Rolin, affirme par cela même l'idée de liens de droit obligeant les nations les unes vis-à-vis des autres et le devoir juridique, pour chacun des membres de cette communauté, non seulement de les respecter, mais de contribuer dans la mesure de son pouvoir à les faire respecter par d'autres... Lorsqu'il s'agit d'un criant attentat au droit des gens, tous les Etats ont le devoir, sinon pleinement juridique, du moins moral, de s'unir pour crier au perturbateur de la paix internationale : tu n'iras pas plus loin, et pour le contraindre, au besoin par les armes, à respecter la foi jurée et les règles de la justice » (2). C'est une solution que M. Descamps avait entrevue déjà en 1898 lorsqu'il proposait de substituer à la conception de la neutralité celle du pacigérat (3). Et c'est celle qu'a proposée en 1917 l'Institut américain de droit international dans son projet de règlement de la neutralité maritime dont l'article 2 déclare qu' « en cas de guerre entre deux ou plusieurs pays, les autres Etats doivent mettre en œuvre tous les moyens possibles pour y mettre fin sans retard ». Les conventions de la Haye de 1899 et de 1917 (art. 2-8), en se plaçant sans doute

---

(1) Sur tous ces points, V. spécialement Rougier, *La théorie de l'intervention d'humanité*, R. D. I. P., t. XVII, pp. 509 et s.

(2) Albéric Rolin, *Du droit à la neutralité ou du droit de rester neutre*, Bulletin de la classe des lettres et des sciences morales et politiques de l'Académie royale de Belgique, 1920, pp. 188 et 191.

(3) Descamps, *Le droit de la paix et de la guerre; Le Pacigérat ou régime de la paix en temps de guerre*, R. D. I. P., t. VII, p. 629; *Les grandes étapes du progrès dans le droit des neutres et la vocation de notre temps à la constitution du pacigérat*, R. D. I. P., t. VII, p. 705.

seulement sur le terrain des bons offices et de la médiation, sont aussi animées du même esprit.

307². — c) *Divergences entre les principes admis et les règles adoptées en doctrine et en pratique.* — Les solutions qui précèdent sont loin d'être toutes admises en doctrine et en pratique. — Indiquons quelques-unes de ces divergences.

307³. — 1. *Intervention dans la constitution sociale.* — Grotius, Puffendorf, Pasquale Fiore (1), G. Rolin-Jaequemyns admettent la légitimité d'une intervention ayant pour but de contraindre un Etat à observer les lois de l'humanité (2). — Vattel repousse l'opinion de Grotius dont « le sentiment ouvre la porte à toutes les fureurs de l'enthousiasme et du fanatisme, et fournit aux ambitieux des prétextes sans nombre » (3). — « Une intervention pour obliger à suivre les lois de l'humanité, dit Bonfils (*Manuel de droit international public*, 1894, et 7ᵉ édit., par Fauchille, 1914, n° 321), est illégitime : elle suppose que le droit de punir appartient à chaque Etat vis-à-vis des autres Etats ; elle est la négation de l'indépendance. Nul Etat n'a le droit de s'ériger en juge des autres. Les crimes commis par un peuple dans les limites de son territoire, quelque horreur qu'ils puissent inspirer, ne lèsent pas les droits d'autrui. Bien de auteurs sont de l'avis de Vattel. L'esclavage des nègres est absolument une violation manifeste des droits de l'humanité. Aurait-il donc été licite à la France ou à l'Angleterre d'enjoindre, il y a quelques années, aux Etats-Unis, à l'Espagne, au Brésil, de proscrire cette institution ? Si les actes inhumains étaient perpétrés sur les sujets d'autres Etats, ce serait un des cas de la protection due par tout Etat à ses nationaux ».

En 1901, invoquant les droits de l'humanité, les Etats-Unis ont adressé une note aux puissances signataires du traité de Berlin pour qu'elles interviennent auprès de la Roumanie au sujet de la législation rigoureuse dont elle frappait les juifs (4). — En 1903, les mêmes Etats-Unis, alléguant encore les droits de l'humanité, ont tenté de faire parvenir au gouvernement russe une pétition protestant contre des massacres dont les juifs de Russie avaient été l'objet à Kitchineff (5). — En 1909, à la suite des actes d'inhuma-

---

(1) Pasquale-Fiore, *Nouveau droit int. pub.*, part I, liv. I, ch. IV.

(2) V. Rougier, *La théorie de l'intervention d'humanité*, R. D. I. P., t. XVII, p. 468.

(3) Vattel, *op. cit.*, liv. II, ch. I, § 7.

(4) Petresco, *Etude sur la condition des Israélites en Roumanie*, 1905. — Rey, *La question israélite en Roumanie* (nombreuse bibliographie), R. D. I. P., t. X, p. 460. — Stambler, *L'histoire des Israélites roumains et le droit d'intervention*, 1913. — Verax, *La Roumanie et les Juifs*, 1903. — Un décret-loi a été promulgué en Roumanie en janvier 1919, qui accorde le droit de citoyen à tous les Israélites nés en Roumanie.

(5) V. R. D. I. P., t. XI, p. 88. — Allemand, *Etude sur la condition des Juifs en Russie*, 1907.

nité que le Sultan du Maroc Moulay-Hafid accomplit vis-à-vis du Roghi et de ses partisans, les consuls français et anglais à Fez lui adressèrent des observations (1). — Les Etats n'ont pas cru devoir intervenir en Bulgarie lors des cruautés qui y furent commises sous la régence de M. Stambouloff, ni en Serbie après le massacre du roi Alexandre Ier et de la reine Draga (10-11 juin 1903), ni en Espagne après l'exécution du révolutionnaire Ferrer (1909) (2). — En 1906 et dans les années suivantes, la France et l'Espagne ont recouru à des mesures coercitives vis-à-vis du Maroc qui était dans un véritable état d'anarchie (3). — La France, la Grande-Bretagne et les autres puissances alliées ou associées ont décidé de ne pas intervenir en Russie, malgré les actes d'inhumanité et de terreur que perpétra et la misère qu'introduisit dans ce malheureux pays le gouvernement des Soviets que Lénine et Trotzky y avaient établi depuis novembre 1917 : elles ont estimé qu'une pareille intervention serait une immixtion dans la politique intérieure de la Russie.

307⁴. — L'intervention d'un Etat, dans le but d'apporter à un peuple les bienfaits de la civilisation, est aussi repoussée par la plupart des auteurs comme attentatoire à l'indépendance des Etats. Bluntschli est toutefois d'un avis contraire. Il accorde aux nations civilisées le droit de prendre en main l'éducation et la direction des peuples barbares ou sauvages. Sa thèse, qui a séduit certains esprits, paraît aux autres trop favorable aux violations de la liberté humaine pour être acceptée. Ceux-ci remarquent que les civilisés agissent du reste généralement sans pitié envers les races encore barbares. Assurément, une propagande pacifique est louable ; mais, note Heffter, « aucune puissance sur la terre n'a le droit d'imposer ses lois à des peuples errants ou sauvages même » (4). Les adversaires du droit d'intervention observent enfin, que si, au nom de l'humanité, on prétend avoir le droit de se mêler des affaires intérieures des rois nègres de l'Afrique, on ne saurait contester aux Etats civilisés le droit d'agir de même les uns vis-à-vis des autres. On n'a droit à la liberté pour soi-même que si on la respecte chez autrui.

307⁵. — 2. *Intervention dans une guerre civile.* — L'hypothèse d'une intervention étrangère, au milieu d'une guerre civile qui déchire une nation, a donné également naissance, dans la doctrine, à bien des hésitations et de subtiles distinctions. — Avec des nuances et des restrictions, Vattel, G.-F. de Martens, Heffter,

---

(1) V. Rougier, R. D. I. P., t. XVII, p. 98.
(2) V. R. D. I. P., t. XI, p. 105; t. XVI, p. 675.
(3) V. Rougier, R. D. I. P., t. XIV, p. 763 ; t. XV, p. 283; t. XVI, p. 173.
(4) Bluntschli, *op. cit.*, art. 280. — Heffter, *op. cit.*, liv. I, ch. II, § 70.

Pasquale Fiore, Pinheiro-Ferreira sont partisans de l'intervention. Elle leur paraît un devoir d'humanité ; elle permet de rétablir la régularité des rapports internationaux troublés par les discussions intestines d'un membre de la communauté ; elle délivre les marchés du monde d'une crise qui entrave leur prospérité. — A d'autres auteurs ces motifs ont paru insuffisants. Ils disent : 1° Nul Etat n'a de pouvoirs de police et de juridiction, ni sur le territoire, ni à l'égard des sujets d'un autre Etat (n° 264). 2° On ne peut exiger qu'un peuple subisse un mauvais gouvernement, pour éviter de troubler des rapports commerciaux. Commercer avec autrui est une faculté, non une obligation (n^os^ 285 et s.). 3° Nul Etat n'a le droit de porter atteinte à la personnalité d'un autre Etat, à l'effet d'éviter un préjudice ou d'obtenir un avantage spécial (1).

C'est en faveur du système de la non intervention que très nettement Bonfils se prononce (*op. cit.*, n^os^ 311 et s.). — Il ajoute en ce qui concerne l'intervention dans une guerre civile les développements suivants : « Si, dans une guerre civile, les deux partis en lutte sont sur le pied d'égalité de forces, s'il n'y a plus de gouvernement obéi sur une portion du territoire, les Etats étrangers, sous l'empire de la nécessité, peuvent ne consulter que leurs intérêts. Ils peuvent reconnaître un seul des partis comme apte à constituer un gouvernement, et n'avoir de relations diplomatiques qu'avec les chefs de ce parti. S'ils font un pas de plus et l'appuient, ils font acte d'intervention. Si les partis paraissent être en mesure de fonder des gouvernements différents, les Etats étrangers peuvent leur reconnaître à tous deux la qualité de belligérants. — L'intervention n'est pas justifiée, alors même que le gouvernement menacé par la guerre civile solliciterait le secours du gouvernement d'un Etat voisin. *Ex.* : interventions de l'Autriche en Piémont et à Naples (1821), de la France en Espagne (1823), sur la demande de Ferdinand de Naples, de Charles Félix de Savoie, de Ferdinand VII d'Espagne ; dans les Romagnes, en 1831, à la demande de Grégoire XVI ; des Russes en Hongrie en 1848, à celle de François, empereur d'Autriche. L'intervention se dissimule sous le voile d'une alliance : mais le gouvernement, qui l'accepte ou la sollicite, porte lui-même atteinte à la souveraineté de l'Etat. Il manifeste sa propre déchéance, en invoquant l'appui de l'étranger contre ses nationaux. Et il y a, de la part du prétendu allié, ingérence injuste dans les affaires intérieures du pays, en essayant d'imposer au peuple un gouvernement ou une constitution dont il ne veut point. — Si une partie, une fraction d'un Etat, province

---

(1) Carnazzi-Amari, *Traité de dr. intern. public*, sect. II, ch. IV, t. I, p. 357. — Sur les guerres civiles, V. les ouvrages cités, n° 200, note.

vassale ou colonie, se soulève et veut fonder un Etat indépendant, l'Etat étranger, qui intervient en sa faveur, fait acte d'hostilité contre le suzerain ou la métropole et se place en dehors du droit en temps de paix. Semblable intervention peut s'expliquer au point de vue de la politique, mais non se justifier à celui du droit. Le concours donné par Louis XVI aux colonies anglaises d'Amérique révoltées contre l'Angleterre, l'intervention collective de l'Europe en 1827 lors de l'insurrection de la Grèce contre l'Empire ottoman, celle de la même Europe dans la lutte de Méhémet-Ali contre le Sultan, en 1833 et en 1840, furent des actes politiques, et non l'exercice d'un droit ».

307⁶. — Lors de la guerre civile qui déchira les Etats-Unis d'Amérique, de 1861 à 1865, toute intervention étrangère fut nettement repoussée par le cabinet de Washington (V. instructions formelles de M. Seward à M. Dayton, ministre des Etats-Unis à Paris, 22 avril 1861). La France proposa à la Russie et à l'Angleterre d'offrir leurs bons offices et leur médiation amicale. La proposition fut déclinée (Dépêches françaises des 30 octobre, 10 et 18 novembre 1862, 9 janvier et 26 février 1863) (1). — La France a refusé d'intervenir au Maroc en 1908 dans la guerre civile qui mit aux prises le Sultan Abd-el-Aziz et le prétendant Moulay-Hafid (2).

307⁷. — 3. *Intervention en matière religieuse* (3). — « Il est certain, dit Vattel, que l'on ne peut se mêler, malgré une nation, de ses affaires de religion, sans blesser ses droits et lui faire injure. Beaucoup moins est-il permis d'employer la force des armes pour l'obliger à recevoir une doctrine et un culte que l'on regarde comme divins... La monstrueuse maxime d'étendre la religion par l'épée est un renversement du droit des gens et le fléau le plus terrible des nations. Chaque furieux croira combattre pour la cause de Dieu, chaque ambitieux se couvrira de ce prétexte. Tandis que Charlemagne mettait la Saxe à feu et à sang pour y planter le Christianisme, les successeurs de Mahomet ravageaient l'Asie et l'Afrique pour y établir le Coran » (4). — La même doctrine est enseignée par G.-F. de Martens, Klüber, Bluntschli, Pradier-Fodéré. — La question a aujourd'hui perdu beaucoup de son intérêt. Les guerres de religion, qui ne furent presque toujours que des guerres politiques auxquelles telle ou telle doctrine servait de prétexte, ont disparu du continent européen. Ne s'allume-

---

(1) Lawrence-Wheaton, *Comment.*, t. II, ch. I, pp. 475 et s.

(2) V. Rougier, R. D. I. P., t. XVI, pp. 221 et s.

(3) V. de Ridder, *La liberté de conscience en droit international*, R. D. I., 2ᵉ série, t. VII, p. 283. — Spire, *La question juive au point de vue international*, J. I. P., t. XLI, p. 854.

(4) Vattel, *op. cit.*, liv. II, ch. IV, § 59.

ront-elles pas encore dans le monde africain ? Sur l'envoi de missionnaires qui vont prêcher leurs croyances à des peuples étrangers, Vattel et G. F. de Martens font de très sages réflexions.

307ᵃ. — Mais un Etat n'a-t-il pas le droit d'intervenir dans un autre Etat pour défendre ses coreligionnaires ? — Les Etats européens n'en ont jamais douté et ont mis souvent les armes à la main quand l'intervention diplomatique leur a paru insuffisante. Il faut toutefois remarquer que la question de liberté religieuse n'a jamais été ici le seul motif réel et qu'un intérêt politique s'est toujours plus ou moins dissimulé sous le zèle religieux.

C'est surtout à l'égard de la Turquie qu'à ce point de vue s'est exercée l'intervention de l'Europe. — En 1740, une capitulation générale élargit le patronat français déjà préexistant et autorisa tous sujets des nations ennemies à aller visiter librement les lieux saints « pourvu que ce fût sous la bannière de l'Empereur de France ». — Les traités de Passarowitz, en 1718, et de Belgrade, en 1739, reconnurent à l'Autriche un droit de protection sur les communautés catholiques de Bosnie, de Bulgarie et des pricipautés danubiennes. — Par le traité de Koutchouk-Kaïnardji de 1774 la Russie stipule divers droits politiques pour les Moldo-Valaques, se réserve le droit de défendre leurs intérêts à Constantinople, obtient le protectorat des sujets de la Porte du rite grec. — En 1853, Ali-Pacha contestait l'interprétation donnée à ce traité par les Russes, comme impliquant le démembrement moral de l'Empire ottoman (1). — Après la guerre de Crimée, la Porte, par le *hatti-humayoum* du 18 février 1856, s'engagea vis-à-vis de l'Europe à sauvegarder la liberté des cultes envers les diverses communautés de ses sujets chrétiens. — Dans le cours de l'année 1860, les Maronites du Liban ayant été victimes de massacres organisés par les Druses, population musulmane, avec la connivence des autorités turques, l'Europe jugea opportun d'intervenir militairement. La France, mandataire des puissances, avec le consentement (peu libre) de la Turquie, envoya un corps d'occupation de 6.000 hommes jusqu'en juin 1861. L'administration du Liban devait être réorganisée d'après un règlement élaboré par une commission internationale. Le règlement définitif du 9 juin 1861, promulgué par un firman, fut renouvelé en 1864, en 1868 (2). — En juillet et août 1875, une révolte éclate en Bosnie et en Herzégovine. Les puissances européennes réclament comme première réforme à appliquer la liberté religieuse pleine et entière. La Turquie atermoie ; les pourparlers avec les grandes puissances traînent en

---

(1) Engelhardt, *Le droit d'intervention et la Turquie*, R. D. I., t. XII, pp. 363 et s.

(2) Lawrence-Wheaton, *Commentaire*, t. I, p. 122.

longueur ; l'insurrection gagne du terrain et la guerre russo-turque de 1877-1878 éclate (1). — L'acte final du congrès de Berlin, du 13 juillet 1878, stipule des réformes pour l'Arménie (art. 61) et impose à la Turquie le principe de la liberté religieuse pour tous ses sujets. La liberté et la pratique extérieure de tous les cultes sont assurées à tous, et aucune entrave ne peut être apportée à l'organisation des différentes communions. L'article 62 réserve un droit de protection officielle pour les agents diplomatiques et consulaires des puissances en Turquie, sur les ecclésiastiques, moines, pélerins et sur leurs établissements religieux. Tout cet article 62 consacre l'ingérence des puissances en Turquie en matière religieuse. — D'affreux massacres de chrétiens en Arménie et en Crète, dans le cours des années 1894-1896, ont amené les six grandes puissances à intervenir dans les affaires intérieures de la Turquie (2). Au mois d'avril 1909, des massacres d'Arméniens ont encore ensanglanté le vilayet d'Alep et la Cilicie : la France envoya des forces navales sur les côtes de Cilicie et de Syrie. — En 1902 et en 1903, un certain mouvement s'est produit en Macédoine, dans les vilayets de Salonique, Kossovo et Monastir où les Chrétiens réclamèrent contre la situation qui leur était faite dans l'empire ottoman. Le 22 octobre 1903, une note fut remise à la Turquie par l'Autriche-Hongrie et la Russie afin d'y introduire des réformes. Au mois de décembre 1905, une flotte composée de bâtiments français, russes, autrichiens, anglais et italiens fit une démonstration navale contre la ville de Mitylène et l'île de Lemnos (3). — La Porte n'a jamais manqué de promettre, mais aussi d'éluder ses engagements, de résister aux empiétements par tous les moyens dilatoires : elle n'a cédé que quand il lui a été impossible de faire autrement. L'intervention constante de l'Europe dans les affaires de la Turquie s'explique par des motifs politiques, et par les causes pour lesquelles Lorimer place cet Etat dans la sphère de l'humanité barbare (n° 44) (4). — Le 1er novembre 1916, la Turquie, dans une note adressée à ses ambas-

---

(1) V. pour les détails : Calvo, *op. cit.*, t. I, §§ 173 à 179.

(2) V. à ce sujet les travaux indiqués n° 301[5], note.

(3) V. *La question des réformes dans la Turquie d'Europe*, par un non-diplomate, 1903. — Engelhardt, *La question macédonienne*, R. D. I. P., t. XII et XIII. — Exintaris, *Les réformes en Macédoine de 1903 à 1908*, 1913. — Kebedgy, *La question macédonienne*, R. D. I., 2e série, t. VI, p. 5. — Leroy, *La question macédonienne*, 1905. — Miloievitch, *La Turquie d'Europe et le problème de la Macédoine et de la vieille Serbie*, 1905. — Pinon, *La question de la Macédoine*, Revue des Deux-Mondes, mai, juin, juillet 1907. — Rougier, *L'intervention de l'Europe dans la question de Macédoine*, R. D. I. P., t. XIII, p. 178. — V. R. D. I. P., t. X, p. 112.

(4) Rolin-Jaequemyns, *Le droit international et la phase actuelle de la question d'Orient*, R. D. I., t. VIII, pp. 239 et s. ; pp. 511 et s. ; *La question d'Orient en 1855-1856*, R. D. I., t. XVIII, pp. 373, 504, 591.

sadeurs près des Etats alliés, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, a déclaré l'abrogation des traités de Paris du 30 mars 1856 et de Berlin du 13 juillet 1878, dont certaines clauses lui étaient désavantageuses, parce que : 1° les puissances contractantes, France, Grande-Bretagne, Russie et Italie, après avoir assuré l'application des clauses non avantageuses pour l'Empire ottoman, ont toujours refusé d'appliquer celles qui lui étaient favorables ; 2° la Turquie se trouve en guerre avec ces quatre puissances signataires ; 3° la Turquie a conclu avec les deux autres puissances signataires, Allemagne et Autriche-Hongrie, une alliance basée sur une complète égalité (1). Mais le traité de Sèvres du 10 août 1920, imposé à la Turquie après la grande guerre, a déclaré (art. 149) que « tous décrets, lois, règlements et circulaires émanant du Gouvernement ottoman et comportant des abrogations, restrictions ou amendements des prérogatives et immunités d'ordre religieux, scolaire ou judiciaire, accordées par le Sultan aux races non musulmanes sont considérés à cet égard comme nuls et non avenus ». Ce traité a expressément, comme l'avait fait le traité de Berlin de 1878, proclamé obligatoire vis-à-vis de la Turquie le principe de la liberé religieuse pour tous ses sujets (art. 145).

Les puissances catholiques étaient mues à la fois par des considérations politiques et par le besoin de protéger des intérêts religieux, lorsqu'elles sont intervenues à Rome, pour garantir au chef de l'Eglise catholique l'exercice de son pouvoir temporel et de son pouvoir spirituel (2).

307. — 4. *Intervention dans la politique intérieure.* — N'est-ce pas une intervention légitime que celle qui a pour but d'empêcher la propagation sur le territoire d'un Etat de la révolution sociale ou politique éclose dans un Etat voisin ? Aux yeux de beaucoup d'auteurs, la négative est seule admissible : les mouvements intérieurs qui se produisent au sein d'un Etat ne peuvent être comprimés par les Etats voisins, tant qu'ils ne s'étendent pas au delà des frontières. — « Les Etats limitrophes, dit Bonfils (*op. cit.*, n° 307), peuvent avoir recours à toutes les précautions nécessaires pour préserver leur pays. Leur droit de conservation ne les autorise pas à violer le droit à l'indépendance d'un Etat voisin. Celui-ci cherche-t-il à susciter les troubles hors de ses frontières, envoie-t-il des troupes, des armes, de l'argent, l'Etat ainsi troublé peut demander des réparations, rompre les relations diplomatiques, recourir à la guerre ; mais ce dernier Etat, chez lequel on fait invasion, ne fait alors qu'exercer ses droits de conservation et de respect mutuel, méconnus et violés ».

---

(1) Mandelstam, *Le sort de l'Empire ottoman*, 1917, p. 402.

(2) V. les faits dans Lawrence, *op. cit.*, t. II, 2e partie, ch. I, § V, pp. 239, 243 et s., 254 et s., 267 et s.

307[10]. — La généralité des auteurs reconnaît à un Etat le droit de secourir un peuple demandant assistance contre la tyrannie qui l'opprime. Vattel invoque Hercule. — Arntz regarde comme légitime l'intervention lorsqu'un potentat fait le tyran, lorsqu'un gouvernement viole par des excès de cruauté les droits de l'humanité, droits plus respectables que ceux d'indépendance et de souveraineté. Mais un Etat isolé ne saurait s'arroger ce droit. L'intervention doit être *collective*, exercée par le plus grand nombre des Etats civilisés, réunis en un congrès pour prendre une décision. — G. Rolin-Jaequemyns adhère à cette doctrine, en ajoutant d'autres hypothèses à celles que prévoit Arntz, celle entre autres où deux partis se feraient une guerre d'extermination, massacrant otages et prisonniers (1). — Heffter déclare : « La conduite d'un souverain, quelque blâmable qu'elle soit, tant qu'elle ne porte aucune atteinte, ni aucune menace aux droits des autres souverains, ne donne à ces derniers aucun droit d'intervention, car aucun souverain ne peut s'ériger en juge de la conduite de l'autre ». Mais il ajoute immédiatement un correctif qui est la contradiction de sa doctrine (*op. cit.*, § 46). — Bonfils (*op. cit.*, n° 308) remarque : « Le despote qui se maintient dans un pays a pour lui l'opinion générale et le concours de la majorité de la nation. Une nation, si arriérée soit-elle, est *seule* compétente pour régler son organisation politique, civile et religieuse. Cette organisation sera sûrement appropriée à ses sentiments et à ses mœurs. En vertu de quelle autorité un autre Etat voudrait-il modifier ces sentiments et ces mœurs ? » — « Un peuple soumis par suite d'événements politiques à une domination étrangère, dit encore Bonfils (*op. cit.*, n° 309), essaie de secouer le joug du vainqueur et appelle à son aide. Le secourir, s'allier à lui par humanité, s'exposer ainsi aux risques inhérents à la guerre, sera peut-être un acte de haute et prévoyante politique, mais assurément ce n'est pas exercer un droit ; c'est accomplir un acte de guerre contre l'Etat sous la domination duquel ce peuple est placé ».

En 1856, la France et l'Angleterre voulurent s'occuper des arrestations politiques opérées dans le royaume des Deux-Siciles. Discours de Walewski et de Clarendon au congrès de Paris. Le lord anglais admet nettement le droit d'intervention. Le roi de Naples repousse les conseils du congrès. Les deux puissances retirent de Naples leurs légations. Les escadres, française et anglaise, se tien-

(1) Vattel, *op. cit.*, liv. II, ch. IV, § 56. — Arntz, R. D. I., t. VIII, pp. 673 et s. — Rolin-Jaequemyns, *Le droit international et la phase actuelle de la question d'Orient; La question d'Orient*, R. D. I., t. VIII, pp. 293 et s., pp. 511 et s.; *Note sur la théorie du droit d'intervention*, R. D. I., t. VIII, p. 673. — Rougier, *Théorie de l'intervention d'humanité*, R. D. I. P., t. XVII, p. 468. — Alpheus Snow, *The question of aborigenes*, 1919, p. 187.

nent prêtes à secourir leurs nationaux. Le gouvernement russe protesta contre les agissements de la France et de l'Angleterre (dépêche du 2 sept. 1856) : le tsar estima que le despotisme du roi de Naples, tant qu'il n'atteignait pas les droits des autres Etats, était l'affaire des seuls Napolitains. — A propos de l'émancipation de la Grèce, G. Rolin-Jaequemyns a dit que la politique orientale de la France, de l'Angletere et de la Russie, en 1826-1827, fut une politique d'intervention active (1).

307[11]. — Il est arrivé fréquemment dans la pratique que, pour maintenir l'ordre dans un pays étranger en affermissant le gouvernement légal contre ses ennemis du dehors ou du dedans, un Etat fasse occuper par ses troupes tout ou partie de ce pays. Cette occupation, qu'elle ait lieu à la suite d'un accord avec le souverain local ou sans traité, qu'elle soit demandée par lui ou qu'elle lui soit imposée, constitue ce qu'on appelle une occupation d'intervention : la souveraineté de l'Etat occupé subit en effet une certaine atteinte et l'occupant est souvent amené à s'immiscer plus ou moins dans ses affaires intérieures. La plupart des auteurs estiment qu'une semblable occupation doit être condamnée par le droit des gens comme faisant préjudice au principe de l'indépendance mutuelle des Etats (2). — On peut citer à cet égard la plupart des occupations de la période révolutionnaire (occupations par la France de la République batave en 1795, de Gênes en 1796, de Venise en 1797, de la République cisalpine en 1798), les occupations autrichiennes en Piémont et à Naples en 1821, l'occupation des Etats pontificaux en 1849 par les troupes françaises, autrichiennes, espagnoles et napolitaines, l'occupation de l'Empire mexicain à la suite de la convention de Miramar du 10 avril 1864 entre la France et Maximilien, l'occupation de la Bulgarie par les Russes en 1878, celles des grandes puissances à Cuba en 1897, de l'Angleterre en Egypte depuis 1882 et de la Russie en Mandchourie de 1900 à 1904 (3).

307[12]. — 5. *Cas de non intervention.* — L'histoire contemporaine offre de nombreux exemples d'intervention : mais bien des écrivains soutiennent qu'on range à tort dans la catégorie des interventions plusieurs faits qui en sont fort différents et qui ne constituent que le légitime exercice d'un droit. — Ainsi, d'après eux, il n'y a pas intervention, au sens propre et précis du mot,

---

(1) Comp. Isambert, *L'indépendance grecque et l'Europe*, 1900. — Comp. Basdevant, *La Révolution française et le droit de la guerre continentale*, 1901. — Hermant, *La révolution hongroise de 1848, les interventions polonaise et russe*, 1902.

(2) V. Raymond Robin, *Des occupations militaires en dehors des occupations de guerre*, 1913, pp. 566, 706 et s.

(3) V. Raymond Robin, *op.* et *loc. cit.*

dans le fait de s'opposer, soit seul, soit avec le concours d'autres Etats coalisés, à la destruction ou modification de l'équilibre international existant, de mettre obstacle à l'agrandissement territorial dangereux d'un redoutable voisin : on ne s'immisce pas alors dans des affaires purement personnelles à l'autre Etat ; on entrave, ce qui est tout différent, la réalisation d'ambitions politiques, dangereuses pour la sécurité de tous ; c'est l'exercice du droit de *conservation* par les coalisés contre celui qui veut rompre l'équilibre et établir son hégémonie. — Dès lors, à leur sens, il n'y a pas eu d'intervention dans les discussions engagées au sujet de l'île de Cuba entre les Etats-Unis, l'Angleterre et la France, lors des expéditions dirigées contre cette île, en 1851, et organisées sous l'œil bienveillant des Etats-Unis (dépêche de Lord Russell du 16 février 1853) (1).— Par la même raison, suivant ces auteurs, il faut admettre qu'il n'y a pas eu intervention véritable dans la conduite de l'Allemagne, de la France et de la Russie qui, après la guerre sino-japonaise, firent revenir le Japon sur une clause du traité de paix de Shimonoseki qui leur paraissait menaçante pour l'équilibre politique dans l'Extrême-Orient. — Pas davantage intervention, à leurs yeux, dans les immixtions des grandes puissances en 1912 et en 1913 qui conduisirent au traité de paix de Londres entre la Turquie et les Etats balkaniques et à l'occupation de Scutari par des forces internationales (n° 301[8]), car dans ces cas il s'agissait de s'opposer à la destruction ou à la modification de l'équilibre européen.

307[13]. — Nulle intervention non plus, d'après beaucoup d'auteurs, dans le fait de contraindre, par des représailles ou par la force des armes, un Etat à remplir ses engagements internationaux, à réparer une injustice ou une insulte. Il y a alors, dit-on, pression, violence, mais non intervention. — Ainsi, pour ces auteurs, pas d'intervention proprement dite de la part de la France dans les affaires de la République Argentine, lors du blocus des ports de cette nation en 1838-1840. — L'action combinée de l'Angleterre, de l'Espagne et de la France contre le Mexique, en 1861, n'eut pas non plus au début le caractère d'une intervention. C'était une entente concertée afin d'obtenir la réparation de dommages causés aux nationaux des trois Etats et d'assurer l'exécution des engagements contractés par le Mexique vis-à-vis des gouvernements respectifs. Mais cette action perdit son caractère primitif, quand l'Angleterre et l'Espagne se retirèrent de l'alliance. Napoléon essaya de remplacer la République par l'Empire de Maximilien d'Autriche. L'intervention était

---

(1) Lawrence-Wheaton, *op. cit.*, t. II, pp. 316 et s.

alors flagrante (1). — Par application de la même idée, on devrait aussi refuser de voir un cas d'intervention dans le cas qui s'est produit en 1900, lorsque les principales puissances européennes, le Japon et les Etats-Unis d'Amérique firent de concert une expédition militaire en Chine pour venger et défendre leurs représentants et leurs nationaux, objet d'affreux massacres de la part des Boxers, brigands chinois organisés avec la complaisance plus ou moins avouée du gouvernement chinois : pour éviter d'avoir à déclarer la guerre à la Chine, ces Etats prétendirent qu'ils allaient en Chine afin d'aider le gouvernement de ce pays à réprimer l'insurrection des Boxers. — Il faut dire de même qu'il n'y a pas eu non plus intervention véritable lorsqu'en 1902 l'Allemagne, l'Angleterre et l'Italie bloquèrent les côtes du Vénézuéla, coulèrent sa flotte et bombardèrent plusieurs de ses villes afin d'obtenir paiement d'indemnités en faveur de leurs nationaux victimes des guerres civiles vénézuéliennes (2). — En novembre 1917, alors que sévissait la guerre mondiale qui mettait aux prises d'un côté l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Turquie et la Bulgarie, et de l'autre, la France, la Grande-Bretagne, la Russie et d'autres puissances encore, un gouvernement révolutionnaire, dit des Soviets, a été installé en Russie par Lénine et Trotszky ; en réalité, Lénine et Trotszky n'étaient que des agents de l'Allemagne et c'est à l'instigation de celle-ci que leur gouvernement s'était établi, afin de détacher la Russie de ses alliés et ainsi, en mettant ces derniers en état d'infériorité vis-à-vis de l'Empire allemand, de détruire l'équilibre des forces belligérantes. Les Etats de l'Entente auraient-ils vraiment accompli une intervention s'ils avaient cherché, par la force, à s'opposer à la destruction de l'alliance poursuivie par Lénine et Trotszky, et à contraindre la Russie à remplir ses engagements internationaux ? Leur action n'aurait-elle pas été simplement un incident de la guerre qu'ils menaient contre l'Allemagne ? Il est possible de le soutenir dans le système des écrivains qui refusent de voir une intervention véritable dans des faits qui ne constituent que le légitime exercice d'un droit. Les puissances en question s'abstinrent toutefois de faire la moindre manifestation en Russie, voulant éviter tout acte qui pourrait paraître une immixtion dans la politique intérieure du peuple russe (n^os^ 307 et 321).

307[14]. — De nombreux jurisconsultes estiment que recommander ses nationaux aux autorités du pays où ils ont établi leur résí-

---

(1) V. Calvo, *op. cit.*, t. I, § 196. — Lawrence-Wheaton, *Commentaire*, t. II, pp. 339 et suiv.

(2) Basdevant, *L'action coercitive anglo-germano-italienne contre le Vénézuéla (1902-1903)*, R. D. I. P., t. XI, pp. 362 et suiv.

dence, prendre la défense de leurs intérêts dans des notes diplomatiques, demander la réparation du préjudice qu'ils ont subi, etc., etc., ce n'est pas intervenir, mais au contraire reconnaître la souveraineté de l'Etat auquel on s'adresse. — Ils font toutefois observer que la pente est rapide et la chute fréquente : exiger pour ses nationaux des conditions meilleures que celles faites aux sujets de l'Etat, réclamer pour eux une législation spéciale, entraver le fonctionnement des juridictions locales, soustraire d'autorité ses nationaux aux tribunaux du pays où ils seront établis, etc. ; et l'intervention apparaît aussitôt.

308. — 6. Certains auteurs (1) soutiennent qu'à côté de l'intervention *délictuelle*, résultat de la violation par un Etat des droits d'un autre Etat, de la communauté internationale ou de la société humaine, il existe une intervention *contractuelle*, en vertu d'un traité préexistant entre l'Etat intéressé et l'Etat intervenant. Et ils citent comme exemples d'une pareille intervention les hypothèses où un traité reconnaît formellement à un Etat dans un cas donné le droit de s'immiscer dans les affaires d'un Etat étranger. Il en serait ainsi, d'après eux, lorsqu'un traité d'alliance lie deux Etats ou lorsqu'un traité de garantie assure de la part d'un Etat le maintien d'un fait ou d'une situation déterminé (neutralité perpétuelle, intégrité, forme gouvernementale, dynastie, etc.) intéressant un autre Etat. Lorsque les agissements de l'Etat intéressé empêchent l'exécution d'un semblable traité, son cocontractant, disent-ils, doit avoir le droit d'intervenir en vertu de l'engagement qui a été signé. — Nous ne croyons pas que cette doctrine soit exacte. En pareilles hypothèses, l'immixtion de l'Etat est sans aucun doute légitime, mais il ne saurait s'agir alors à proprement parler d'une « intervention », il n'y a pas autre chose qu'une exécution même du traité : l'ingérence d'un Etat dans les affaires de son allié ou de la puissance dont il est le garant, par application du traité d'alliance ou du traité de garantie, est dans la réalité moins une intervention proprement dite que la conséquence même de l'alliance ou de la garantie. On sait d'ailleurs (n° 300²) qu'un des caractères qui constituent une véritable intervention est de n'être pas la conséquence du consentement de l'Etat sur lequel une action s'exerce : une immixtion consentie, demandée ou sollicitée, n'est pas une intervention. Or, c'est bien ce qui se produit lorsque l'ingérence a lieu en vertu d'un traité, puisque l'Etat au profit duquel ou contre lequel elle se réalise a, par le traité qu'il a signé, consenti d'avance, expressément ou tacitement, à l'exercice de ce droit : en acceptant l'alliance ou la garan-

---

(1) Kebedgy, *op. cit.*, p. 69. — Rougier, *Les guerres civiles et le droit des gens*, p. 346.

tie d'un autre Etat, il a par là même accepté toutes les immixtions qu'en vertu de l'alliance ou de la garantie cet Etat pourra exercer à son égard.

309. — d) *Contre-intervention.* — Faut-il voir une intervention dans le fait par un Etat d'empêcher l'intervention qu'un autre Etat veut entreprendre ou, si cette intervention est déjà consommée, d'y couper court par la force ? C'est le problème qu'on désigne souvent sous le nom de *contre-intervention.* — Ce problème peut se poser dans deux hypothèses différentes.

1° Il se peut, d'abord, que l'Etat qui veut s'opposer à l'intervention, menaçante ou consommée, soit celui-là même qui en est l'objet. — En agissant contre l'intervenant, cet Etat fait-il à son tour un acte d'intervention ? Il semble bien qu'en pareil cas l'Etat ne fasse pas autre chose que de se défendre ; en réalité, ce dont il s'occupe, c'est, non pas des affaires d'autrui, mais — ce qui est bien différent — de ses propres affaires contre autrui : il ne s'ingère pas dans les affaires d'autrui, il protège ses propres affaires contre autrui. Or, l'intervention implique essentiellement, par définition même, un fait d'immixtion *dans les affaires d'autrui.* On ne peut donc pas parler ici, à proprement parler, d'une intervention. Au surplus, y eut-il vraiment immixtion dans les affaires d'autrui, cette immixtion présenterait en ce cas, semble-t-il, un caractère particulier qui ne permettrait pas encore de la considérer comme une intervention véritable : ne serait-elle pas en réalité une immixtion *consentie,* tout au moins tacitement, et par avance, par celui qui en est l'objet, puisque l'Etat qui intervient doit nécessairement prévoir et admettre que celui dans les affaires duquel il s'ingère pourra lui répondre et prendre contre lui des mesures de résistance et de force ; or, on le sait (n° 300[2]), l'immixtion dans les affaires d'autrui ne peut constituer vraiment une intervention que si elle est imposée et non librement acceptée.

2° Il se peut, en second lieu, qu'un Etat veuille empêcher l'intervention entreprise par un autre Etat, non pas contre lui-même, mais contre un troisième Etat. Quelle solution donner dans cette seconde hypothèse ? Bien entendu, nous écartons de cette hypothèse celle déjà examinée (n° 304) où il y a un lien préexistant, par exemple une alliance entre l'Etat opposant et celui menacé ou victime de l'intervention. Les auteurs sont ici en désaccord. — Certains refusent de voir en pareil cas une intervention proprement dite. Sans doute, d'après eux, il y a alors intervention si on s'attache à l'étymologie du mot (*inter venire*), mais il n'y a pas intervention, si on se place au point de vue juridique. « La non intervention, dit M. Kebedgy (*op. cit.*, p. 32), étant en principe un devoir, on n'a ici que la contrainte qu'un Etat veut exercer pour

obliger un autre Etat à ne pas manquer à ce devoir ». « Lorsqu'une puissance étrangère intervient sans motifs légitimes, déclare Bluntschli (*op. cit.*, art. 479), les autres Etats ont le droit de prendre les mesures nécessaires pour faire cesser l'intervention, et de veiller à ce qu'elle ne soit pas exploitée à leur préjudice ». « On ne peut appeler intervention, observe encore Carnazza-Amari (*op. cit.*, R. D. I., t. V, p. 558), le fait d'empêcher une intervention qu'un autre Etat veut consommer à l'égard d'une nation libre, parce que ce n'est pas attenter aux droits souverains de celle-ci, mais s'opposer aux étrangers qui veulent accomplir cet attentat. De même, si l'intervention est déjà consommée et que les étrangers se soient installés à main armée dans un pays, y établissent un régime politique intérieur, violent et tyrannique, un autre Etat peut, par la force, couper court à l'intervention, affranchir le pays illégitimement occupé par l'étranger, rétablir son autonomie foulée aux pieds, pour lui permettre de se gouverner de la manière la plus convenable ; en agissant de cette manière, il demeure fidèle au droit et à la morale, et il n'opère pas une intervention, car, au lieu de violer l'autonomie de la nation étrangère, il la confirme et la défend contre une violence précédemment consommée ». Quand on contre-intervient, peut-on ajouter dans le même sens, on n'intervient pas, on fait seulement obstacle à une intervention prohibée : le contre-intervenant n'empêche nullement un autre Etat d'intervenir dans les affaires d'un troisième, il dit simplement qu'il ne reconnaîtra pas son intervention si elle vient à se produire et qu'il la combattra par une contre-intervention ; il affirme ainsi le principe de non-intervention, puisqu'il proclame l'intervention illégitime et prend des mesures pour la faire cesser. — D'autres jurisconsultes, au contraire, soutiennent que la contre-intervention est bien une intervention. Ce n'est pas à vrai dire une intervention directe, mais c'est une intervention déguisée. Telle est l'opinion de Funck-Brentano et Sorel (*op. cit.*, liv. I, chap. XI, p. 212). « Entre la conduite du gouvernement qui intervient et celle du gouvernement qui, n'intervenant pas, interdit aux autres gouvernements d'intervenir, la contradiction n'est qu'apparente et n'existe que dans les termes. Intervenir soit pour modifier, soit pour maintenir la constitution intérieure d'un Etat étranger, ou s'opposer à ce que d'autres gouvernements interviennent, soit pour la maintenir, soit pour la modifier, c'est toujours se mêler, directement ou indirectement, des affaires intérieures de cet Etat ». C'est également la solution donnée par Pradier-Fodéré (*op. cit.*, t. I, n° 356, pp. 548-549) et par M. Rougier (*op. cit.*, p. 341).

Mais la contre-intervention, soit de la victime de l'intervention, soit du tiers qui l'entreprend, qu'on la considère ou non

comme une intervention, constitue-t-elle un acte licite ? La réponse à cette question dépend du point de savoir si l'intervention, projetée ou réalisée, est ou non elle-même un acte licite, à l'égard de l'un ou de l'autre. Si elle est un fait légitime, c'est-à-dire si elle est de la part de l'intervenant non pas une façon de violer les droits individuels d'un Etat, les préceptes du droit international ou les lois de l'humanité, mais une manière pour lui de protéger ses propres droits, ces préceptes ou ces lois, il faut reconnaître à la contre-intervention un caractère illicite. Il en doit être autrement dans l'hypothèse inverse : quand les droits, et non pas seulement les intérêts, de l'un ou l'autre des Etats en cause se trouvent atteints par l'intervention ou lorsque celle-ci méconnaît les principes du droit des gens ou de l'humanité, la réponse à l'acte d'intervention doit être juridiquement proclamée légitime. C'est bien là la solution que Rivier paraît admettre en ce qui concerne la contre-intervention d'un tiers Etat. Il s'exprime, à ce sujet, de la manière suivante, dans ses *Principes du droit des gens* (t. I, p. 400) : « Aux deux cas d'intervention en vertu de traité et d'intervention en vertu du droit de conservation que nous avons déclaré légitimes, on en ajoute parfois un troisième, que l'on désigne sous le nom de contre-intervention. Un Etat, dit-on, intervenant, même sans droit, un autre serait autorisé à intervenir aussi, afin de se préserver des suites préjudiciables que l'intervention du premier pourrait avoir pour lui. Ceci est de la politique. Ce ne serait du droit que si les nécessités de la conservation de l'Etat contre-intervenant l'exigeaient, et ce cas rentrerait alors dans le cas d'intervention en vertu du droit de conservation ». Mais toute différente est l'opinion de M. Rougier. Prévoyant la contre-intervention d'un tiers dans l'hypothèse d'une intervention illégitime, il la déclare, en effet, illicite d'une manière générale et sans réserver les cas où l'intervention méconnaît les droits du tiers, les principes du droit des gens ou les lois de l'humanité. « Nous cherchons vainement, dit-il (*op. cit.*, p. 340), de quel droit le tiers peut se prévaloir pour intervenir. *Res inter alios acta aliis nec nocere nec prodesse potest.* Il ne peut justifier d'aucune lésion personnelle, et le droit d'intervention suppose essentiellement l'idée de lésion ; c'est une sorte de droit de légitime défense dont peut seule se prévaloir la victime de l'agression. Il ne peut point davantage soutenir l'hypothèse d'une délégation de droit. C'est de sa propre autorité qu'il s'arroge le rôle de gendarme international, et se reconnaît le pouvoir de châtier l'injustice: rôle noble, mais éminemment dangereux pour les autres Etats ; le prétexte d'une semblable mission pourrait couvrir de bien étranges entreprises ». Il y a, ce nous semble, quelque exagération à dire, avec M. Rougier, que l'interven-

tion est pour le tiers une *res inter alios acta* et ne lui cause aucune lésion personnelle, lorsqu'elle est de nature à atteindre ses propres droits, directement, ou indirectement en violant les préceptes universels du droit international ou les lois de l'humanité.

La pratique internationale offre plusieurs exemples de cas où des puissances tierces ont pris des mesures pour faire cesser l'intervention d'un Etat dans les affaires d'un autre Etat. On peut citer, à des titres divers, l'intervention de l'Angleterre en Portugal en 1826 pour empêcher celle de l'Espagne, la prise de possession d'Ancône par la France en 1831 à la suite de l'entrée de l'Autriche dans les Etats pontificaux et la guerre de Crimée provoquée en 1854 par l'intervention de la Russie en Turquie.

310. — e) *Caractère et formes de l'intervention dans les cas où elle est autorisée.* — Quelqu'importance qu'il faille reconnaître à l'idée de l'interdépendance et de la solidarité des Etats, il n'en reste pas moins que dans le droit moderne la règle de l'indépendance des Etats est toujours un principe qui doit être respecté. Or, il n'est pas contestable que l'intervention, même légitime, apporte une limitation à cette règle. Il faut donc considérer l'intervention comme un droit *exceptionnel*. A ce titre, on devra l'interpréter restrictivement et la repousser toutes les fois qu'elle ne reposera pas sur une base solide. On devra encore ne l'admettre que comme une mesure extrême, de dernier ressort en quelque sorte : avant d'intervenir, l'Etat doit avoir épuisé tous les moyens amiables à sa disposition.

311. — Comment, dans les divers cas où nous l'autorisons, l'intervention peut-elle se réaliser ? A quelles conditions une intervention, en elle-même légitime, doit-elle extérieurement satisfaire pour pouvoir être exercée régulièrement ? Peut-elle être *isolée* ou *individuelle* ? Ne doit-elle pas être *collective* ? Il faut, à notre avis, distinguer.

1° Quand l'intervention est fondée sur la méconnaissance par un Etat d'un droit essentiel d'un autre Etat, elle peut être isolée ou individuelle. On ne la conçoit même que telle. Car alors c'est le *droit* d'un seul Etat qui a été directement lésé : si, à raison de l'idée d'interdépendance et de solidarité, les autres Etats peuvent éprouver quelque préjudice, c'est indirectement qu'ils sont touchés et ils souffrent moins dans leurs droits que dans leurs intérêts. C'est dès lors l'Etat lésé qui seul pourra intervenir. — Mais cette solution ne va-t-elle pas faire une situation défavorable aux Etats faibles, aux petits Etats ? Comment, livrés à eux-mêmes, leur sera-t-il possible de faire, par une intervention, respecter leurs droits par un Etat fort et puissant ? On ne peut cependant imposer à tous les Etats du monde la charge d'inter-

venir chaque fois qu'un d'entre eux aura dans ses droits subi quelque lésion : l'obligation serait trop lourde. Peut-être pourrait-on, pour donner à l'intervention d'un Etat faible la force qui lui manque sans peser sur les autres nations, décider que tout Etat ne devrait être autorisé à intervenir qu'après avoir obtenu un avis favorable de la communauté internationale sur le bien fondé de son action : cet appui moral de la communauté, annonce possible d'un appui effectif, déciderait bien souvent l'Etat en faute à changer de lui-même son attitude. Il y a là un procédé auquel on peut regretter que le pacte de la Société des Nations du 28 avril 1919 n'ait point songé. L'avis de la communauté internationale qui doit servir de fondement à l'intervention individuelle pourrait être demandé à la cour permanente de justice internationale dont l'article 14 du pacte a prévu la création et qui a précisément dans ses attributions celle de donner des avis consultatifs. Sans aller jusqu'à subordonner ainsi l'intervention individuelle d'un Etat à un avis favorable des autres Etats, ce qui serait de nature à la retarder d'une manière inopportune, on pourrait tout au moins exiger qu'avant d'intervenir l'Etat lésé prévienne les autres Etats de sa volonté d'agir, en leur demandant au besoin de s'associer à lui.

2° C'est au contraire d'une intervention collective qu'il doit s'agir dans les deux autres cas d'intervention légitime, c'est-à-dire lorsqu'il y a, non pas lésion des droits individuels d'un Etat déterminé, mais lésion des droits de la communauté internationale ou de la société humaine. Ici, en effet, c'est la communauté internationale ou la société humaine qui est directement atteinte, et l'une et l'autre comprennent l'ensemble des Etats. Une intervention collective, en dehors de la raison juridique qui la justifie, se recommande encore par des arguments de fait : un concert de puissances a une force matérielle et une autorité morale autrement grandes qu'un Etat isolé ; on ne saurait, d'autre part, contester dans la majorité des cas son caractère désintéressé. — On doit toutefois observer que si la violation des principes généraux du droit international intéresse la communauté internationale, elle atteint souvent aussi, plus ou moins immédiatement, chaque membre de cette communauté séparément envisagé : elle se confondra donc fréquemment dans la pratique avec une violation des droits individuels d'un Etat isolé ; et, dans ces conditions, il paraît difficile de ne pas reconnaître à cet Etat également la possibilité d'intervenir à lui seul pour imposer le respect des principes dont la méconnaissance lui porte personnellement préjudice : mais il conviendrait alors qu'afin d'établir sa bonne foi l'Etat notifie aux autres Etats son intention d'intervenir et sollicite en même temps leur concours. — En définitive, c'est seulement dans le cas de

l' « intervention d'humanité » qu'il ne pourra s'agir vraiment que d'une intervention collecive : et encore convient-il ici, comme on l'a fait (n° 307), de restreindre cette notion à l'hypothèse où les actes répréhensibles d'un Etat s'adressent à ses propres sujets, car s'ils font préjudice à des étrangers il y a réellement, dans cette mesure, une atteinte portée aux droits de l'Etat dont ces étrangers sont les nationaux, qui doit permettre à cet Etat d'intervenir isolément pour les protéger. — En fait, l'intervention collective ne suppose pas nécessairement une action de *toutes* les puissances. Sans nul doute, à raisonner strictement, la communauté internationale et la société humaine ne sauraient être représentées véritablement que par tous les Etats. Mais une pareille exigence rendrait l'intervention collective pratiquement irréalisable. Il faut entendre cette conception dans un sens raisonnable. Une intervention sera collective dès lors qu'agira le plus grand nombre des Etats civilisés. Ce qui en dernière analyse légitime cette sorte d'intervention, c'est qu'elle offre plus que toute autre des garanties d'autorité et d'impartialité ; or cette autorité et cette impartialité dépendent beaucoup moins du nombre que du caractère des Etats qui interviennent. On est ainsi amené à considérer comme spécialement compétentes pour agir au nom de la communauté et de l'humanité les puissances qui, en fait, en dépit du principe juridique de l'égalité des Etats, se trouvent investies dans la société des nations d'un pouvoir de direction et de surveillance et qui, pour ce motif, sont dénommées « grandes puissances » : dans la pratique, ces puissances représentent l'ensemble des Etats et apparaissent comme les gardiennes désignées du droit (1). Il serait à souhaiter, à ce point de vue, afin d'éviter toute accusation d'ambitions politiques déguisées sous des prétextes d'humanité et de justice, que le droit d'intervention collective soit exclusivement réservé à la Société des Nations, puisqu'il existe maintenant, grâce à celle-ci, dans une certaine mesure, une famille des nations organisée. Le jour où tous les Etats sans exception pourront être représentés dans cette Société, il ne saurait plus y avoir alors que des interventions véritablement collectives, qui ne seront pas en fait l'œuvre unique des seules grandes puissances. Mais ici encore il y a dans le pacte de la Société des Nations une lacune qu'il faudra combler. Si les puissances devaient compléter le pacte dans le sens que nous indiquons, un modèle pourrait leur être fourni par l'article IV du projet de création d'une « Union continentale ou Conseil de conciliation », rédigé en 1917 par l'Institut américain de droit international :

---

(1) V. Rolin-Jaequemyns, R. D. I., t. VIII, p. 368. — Rougier, R. D. I. P., t. XVII, pp. 499-509.

« Le Conseil, dit cet article IV, veillera à ce que les lois internationales soient correctement observées et appliquées, en prenant, à la requête des parties intéressées, des mesures adéquates contre ceux qui, d'évidente mauvaise foi, violeront ces lois. ...Ces mesures pourront être de caractère moral, politique, matériel, économique, et en dernier lieu comporter l'emploi de la force armée » (1). — Au surplus, l'intervention collective pourra, dans certains cas, se manifester pratiquement uniquement par l'action d'une seule puissance. C'est ce qui aura lieu si elle se fait par mandataire. Rien n'empêche, en effet, le concert des puissances, pour faciliter son action, de déléguer à un Etat déterminé le soin d'agir au nom de tous. C'est un procédé qui s'accrédite de plus en plus dans les cas d'intervention collective. Et, pour beaucoup d'auteurs (2), le mandat n'a même pas besoin d'être exprès : la ratification peut y suppléer en vertu de la règle « ratihabitio mandato æquiparatur ».

§ 2. — La théorie américaine de l'intervention. — La Doctrine de Monroe et ses dérivés

312. — La matière de l'intervention a été envisagée par l'Amérique sous un aspect particulier. A côté de la théorie *européenne* il y a ainsi une théorie *américaine* de l'intervention. — Les Etats du Nouveau Monde n'ont pas toutefois adopté tous à ce sujet une doctrine uniforme. On peut grouper ces Etats en deux catégories : ceux de l'Amérique du Nord et ceux de l'Amérique du Centre ou de l'Amérique du Sud. Les premiers, c'est-à-dire les Etats-Unis, érigent la non intervention à la hauteur d'un dogme intangible dans les rapports de l'Europe avec l'hémisphère américain, mais ils se reconnaissent dans certains cas le droit d'intervenir vis-à-vis des pays des différents continents. Les Etats de l'Amérique latine — Amérique centrale et Amérique du Sud — font, au contraire, de la non intervention un principe absolu et général. — Mais, variable dans l'espace, la théorie américaine de l'intervention l'est également dans le temps. Elle a en réalité, au cours des ans, passé par des étapes successives : ses caractères ne sont pas demeurés toujours ce qu'ils étaient à l'origine. — Il convient donc d'envisager séparément, dans ses sections distinctes, tant au point de vue de leur principe originaire qu'à celui de leur développement, les théories de l'intervention aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord et dans l'Amérique latine.

---

(1) Institut américain de droit international, Acte final de la session de la Havane, 22-27 janvier 1917, pp. 117-118.

(2) V. Rivier, *Principes du droit des gens*, t. I, p. 403.

A. — *Les Etats-Unis et l'intervention. — La Doctrine de Monroe* (1)

313. — Le 2 décembre 1823, le cinquième président des Etats-Unis d'Amérique, James Monroe, adressait au Congrès américain

---

(1) Sur la Doctrine de Monroe, V. spécialement : A diplomatist, *American foreign policy*, 1909. — Alvarez, *L'histoire diplomatique des Républiques américaines et la Conférence de Mexico*, R. D. I. P., t. IX, p. 530; *Le droit international américain*, 1910, pp. 125 et s.; *La doctrine de Monroe à la quatrième Conférence pan-américaine*, R. D. I. P., t. XVIII, p. 37. — Antokolitz, *La doctrine de Monroe et l'Amérique latine*, 1905. — Arenas y Loayza, *Monroe doctrine*, Lima, 1905. — Armstrong, *Should the Monroe Policy be modified or abandoned?* A. J., 1916, p. 77. — Barclay, *La doctrine de Monroe et le Vénézuéla*, R. D.I., t. XXVIII, p. 502. — Von Bar, *Une nouvelle application de la doctrine de Monroe*, Cosmopolis, février 1896. — De Barral-Montferrat, *De Monroe à Roosevelt* (*1823-1905*), 1905. — Basdevant, *L'action anglo-germano-italienne contre le Vénézuéla* (*1902-1903*), R. D. I. P., t. XI, p. 362. — De Beaumarchais, *La doctrine de Monroe*, 2e édit., 1898. — Bingham, *The Monroe doctrine; an obsolete Shibboleth*, 1913. — De Bustamante, *Le canal de Panama et le droit international*, R. D. I., t. XXVII, p. 112. — Calderon, *La doctrina Monroe y la America latina*, 1914. — Carnegie, *The Venezuelian difficulty*, North American Review, février 1896. — Cary Coolidge, *La doctrine de Monroe*, Revue de Paris, 1er avril 1907; *Les Etats-Unis puissance mondiale*, 1908. — Caio-Mario, *America latina, Doctrina Monroe*, 1906. — Catellani, *La questione della Venezuela e la dottrina di Monroe*, Nuova Antologia, février 1896. — Cespédès, *La doctrina de Monroe*, 1893. — Chandler, *The pan-american origin of the Monroe doctrine*, A. J., 1914, p. 515. — Desjardins, *La doctrine de Monroe*, R. D. I. P., t. III, p. 137. — Dole, *The right und wrong of the Monroe doctrine*, 1912. — Dupuis, *Les rapports des grandes puissances avec les autres Etats*, 1921, pp. 310 et s. — Edington, *The Monroe doctrine*, 1905. — Elliott, *The Monroe Doctrine Exception in the League of Nations Covenant*, Reports of the thirtieth Conference, la Haye, 1921 : the International Law Association, 1922, t. I, pp. 73 et s. — Engelhardt, *Die praxis der Monroe doktrin*, 1916. — Esguerra, *La doctrine de Monroe*, 1896. — Fried, *Pan-Amerika (1810-1910)*, 1910. — Garner, *La politique étrangère américaine*, Revue des sciences politiques, t. XLIV, 1921, p. 161. — Hall, *The Monroe doctrine and the great war*, 1920. — Hart, *Shall we defend the Monroe Doctrine?* North American Review, n° 202, p. 681 ; *The Monroe Doctrine an interpretation*, 1916; *Pacific and Asiatic Doctrines in to the Monroe Doctrine*, A. J., 1915, p. 802. — Hatschet, *Die Wandlungen der Monroedoktrin*, Deutsche Rundschau, août 1915, p. 142. — Herbert, *Die Monroedoktrin*, 1913. — Hull, *The Monroe doctrine*, 1915. — Jardon, *La doctrina de Monroe*, 1903. — Kasson, *The evolution of the Constitution of the United States of America and history of the Monroe doctrine*, 1906. — Keasbey, *The Nicaragua canal and the Monroe doctrine*, 1896. — Kraus, *Die Monroedoktrin in ihren Beziehungen zur amerikanischen Diplomatic und zum Völkerrecht*, 1913. — Laferrière, *L'Impérialisme aux Etats-Unis et la doctrine de Monroe*, R. D. I. P., t. XIII, p. 237; *La résolution Lodge et la doctrine de Monroe*, R. D. I. P., t. XX, p. 549. — Lafond, *La doctrine de Monroe et les Etats sud-américains*, Revue politique internationale, 1914, p. 570. — De Lannoy, *La doctrine de Monroe et le Pacte des Nations*, R. D. I., 3e série, t. I, p. 364. — De Lapradelle, Revue du droit public, 1899-1900. — Latané, *From isolation to leadership*,

un message dans lequel se trouvaient les propositions suivantes :

1° « Un principe touchant aux droits et intérêts des Etats-Unis est que les continents américains, par la libre et indépendante condition qu'ils ont acquise et qu'ils maintiennent, ne sont plus

---

1918. — Lehr, *La doctrine de Monroe*, R. D. I., 2e série, t. XV, p. 50 et t. XVI, p. 51. — Leseur, Revue du droit public, 1895, t. IV, p. 179. — Marshall Brown, *The Monroe doctrine and the League of nations*, A. J., 1920, p. 207. — Master, *Origin, meaning and application of the Monroe doctrin*, 1896. — Mérignhac, *La doctrine de Monroe à la fin du XIXe siècle*, Revue du droit public, 1896, p. 201. — Moore, *Les Etats-Unis et la politique d'annexion*, R. D. I., t. XXVI, p. 153; *La doctrine de Monroe*, R. D. I., t. XXXVIII, p. 301. — Moulin, *La valeur originaire de la doctrine de Monroe et ses rapports avec le principe des nationalités*, 1904. — Moye, *L'Impérialisme américain et la doctrine de Monroe*, R. D. I. P., t. XIII, p. 190. — Nys, *Les Etats-Unis et le droit des gens*, 1909. — De Olivart, *Le différend entre l'Espagne et les Etats-Unis au sujet de la question cubaine*, R. D. I. P., t. IV, p. 577; t. V, pp. 358 et 449; t. VII, p. 541; t. IX, p. 161; t. X, p. 577. — Pétin, *Les Etats-Unis et la doctrine de Monroe*, 1900. — Pohl, *Der Monroe Vorbehalt*, 1911. — De Pressensé, *La doctrine de Monroe et le conflit anglo-américain*, Revue des Deux-Mondes, 15 janvier 1896. — Quesada, *La doctrina de Monroe, su evolucion historica*, 1920. — Redaway, *The Monroe doctrine*, 1898. — Reeves, *The Tacna-Arica dispute and Monroe doctrine*, A. J., 1921, p. 70. — Reval, *A Monroe doctrine for Europe*, N.-Y. Times, current hist., t. IV, avril 1916, p. 127. — Ribet, *Le vol de l'Aigle. De Monroe à Roosevelt*, 1905. — Roig de Leuschering, *La doctrina de Monroe y el pacto de la Liga de las Naciones*, Revista mexicana de derecho internacional, t. III, 1921, p. 250. — Rooney, *La doctrine de Monroe*, 1891. — Root, *Monroe Doctrine and League of nations*, A. J., 1919, p. 580; *The real Monroe doctrine*, A. J., 1914, p. 427. — Scruggs, *British aggressions in Venezuela or the Monroe doctrine on trial*. — Sibley, *The right of intervention and the Monroe doctrine*, The law Times, 4 janvier 1896. — Stoerk, *El derecho internacional americano, Revista de los tribunales*, 13 et 20 août 1898. — Suarez, *Liga da naciones e Doctrina de Monroe*, Revista argentina de derecho internacional, 1920, p. 81. — Toro, *El derecho internacional americano*, Revista del foro, 1899, nos 3 et 4. — Tower, *The origin, meaning and international force of the Monroe doctrine*, A. J., 1920, p. 1. — Tucker, *The Monroe doctrine*, 1885. — Urrutia, *La doctrina de Monroe*. — Vernhet, *L'Amérique et le droit international*, 1907. — Viallate, *Les Etats-Unis et le canal interocéanique*, R. D. I. P., t. X, p. 5. — Wilson, *The Monroe doctrine and the program of the League to enforce peace*, 1916. — X., *England Venezuela and the Monroe doctrine*, North American Review, juin 1895. — X., *A propos du Congrès de Rio-de-Janeiro : la doctrine de Monroe et la politique panaméricaine*, Correspondant, 10 et 25 août 1906. — X., *The Monroe Doctrine again*, A. J., 1911, p. 729. — X., *The Magdalena bay resolution (doctrine de Lodge, juillet 1912)*, A. J., 1912, p. 937.— Zeballos, *La politique de Madison, la déclaration de Monroe et les intérêts de l'Amérique et de l'Europe*, R. D. I. P., t. XXI, p. 297; *La diplomatie des Etats-Unis dans l'Amérique du Sud*, Revue politique et parlementaire, septembre 1920. — En 1919, la Bibliothèque du Congrès de Washington, sous la direction de M. Herman Meyer, a publié une liste des ouvrages et articles sur la doctrine de Monroe (380 ouvrages et 550 articles) (Washington, Government printing office, 1919). — Comp. Capo-Rodriguez, *The relations between the United States and Porto-Rico*, A. J., 1915, p. 883 et 1916, p. 65 et 312.

désormais considérés comme sujets à une colonisation dans l'av
nir de la part d'une puissance européenne quelconque » (§ 7 d
message).

2° « Le système politique des puissances alliées est essentiell
ment différent de celui de l'Amérique, et cette différence provie
de celle qui existe dans leurs gouvernements respectifs... Nou
devons à la franchise et aux relations amicales qui existent ent
les Etats-Unis et ces puissances de déclarer que nous considér
rions toute tentative de leur part pour étendre leur système po
tique à quelque portion de cet hémisphère comme dangereuse po
notre paix et notre sécurité... Vis-à-vis des gouvernements qui o
proclamé leur indépendance et qui la maintiennent, et dont no
avons reconnu l'indépendance pour des motifs sérieux et d'apr
des principes équitables, nous ne consentirons jamais à ce qu
se produise une intervention quelconque dans le but de les oppr
mer ou de contrôler de quelque autre façon leur destinée de
part de n'importe quelle puissance européenne, sans y voir
manifestation hostile à l'égard des Etats-Unis... Il est impossib
que les puissances alliées puissent étendre leur système politiq
à une partie quelconque de ce continent sans porter atteinte
notre paix et à notre bonheur, et personne non plus ne peut croi
que nos frères du Sud, s'ils étaient laissés à eux-mêmes, accept
raient une intervention étrangère de leur propre mouvement.
est également impossible, par conséquent, que nous puissio
accepter avec indifférence une intervention de ce genre, so
quelque forme qu'elle se produise » (§§ 48-49 du message).

3° « Notre politique envers l'Europe, adoptée au commenc
ment des guerres qui ont si longtemps agité cette partie du glob
reste la même : c'est-à-dire nous n'interviendrons pas dans l
affaires intérieures d'aucune puissance européenne ; nous cons
dèrerons le gouvernement de fait comme le gouvernement lég
time ; nous cultiverons d'amicales relations avec toutes les pui
sances et nous maintiendrons ces relations par une politiq
franche, ferme et virile, plaçant avant tout, en toutes circon
tances, les justes revendications de chaque puissance, sans acce
ter les injures d'aucune... Dans les guerres entre les puissanc
européennes, tout au moins pour les questions qui les concerne
seules, nous ne sommes pas intervenus et nous n'interviendro
pas. C'est seulement si nos droits étaient atteints et sérieusemen
menacés, ou si nous ressentions des injures, que nous nous prép
rerions à la défense » (§§48-49 du message).

Ces propositions du message se ramenaient en définitive à tro
principes : 1° Principe de non colonisation par l'Europe du co
tinent américain. 2° Principe de non intervention de l'Europ
dans les affaires de l'Amérique. 3° Principe de non interventio

des Etats-Unis d'Amérique dans les affaires de l'Europe. — Ce sont ces principes que dans le monde politique et diplomatique on désigne sous le nom de *Doctrine de Monroe*.

313[1]. — Reproduction dans le dernier de ses principes d'un postulat que Washington avait exprimé aux premiers temps de l'indépendance en conseillant à l'Union une politique de recueillement et d'isolement (1), ce message du président Monroe, en ce qui concerne ses autres déclarations, n'était que la confirmation de règles antérieurement formulées par le président Jefferson (2), le président Madison (3) et le secrétaire d'Etat Adams (4). Les idées qui en formaient la base avaient été indiquées aussi en 1821 par le premier ministre de la Colombie, Manuel Torres (5). — Il s'expli-

(1) Le premier président des Etats-Unis, George Washington, avait dit, le 17 septembre 1796, dans son « Adresse d'adieux » (Forreweld Address) : « Le grand principe de notre conduite vis-à-vis des nations étrangères est, tout en étendant nos relations commerciales, d'avoir avec ces nations aussi peu de liens *politiques* que possible. L'Europe a des intérêts de premier ordre qui n'ont vraiment aucun rapport ou qui n'ont qu'un rapport éloigné avec les notres. Elle peut être engagée dans de fréquentes discussions dont les causes ne nous touchent pas. Il ne serait donc pas sage de nous lier par des nœuds artificiels aux vicissitudes ordinaires de sa politique et aux combinaisons ou aux collisions qu'engendrent les amitiés et les inimitiés européennes. Notre véritable politique est, autant que nous pouvons le faire, d'éviter toutes alliances permanentes avec une partie quelconque du monde étranger » (V. le texte de l'Adresse de Washington dans Nicholas Murray Butler, *American foreign policy*, 1920, p. 1). — En 1798, George Washington écrit à Lafayette qu' « aucun gouvernement ne doit se mêler des affaires intérieures d'un autre gouvernement, si ce n'est quand il s'agit de sa propre sécurité ».

(2) Envisageant l'éventualité de l'occupation de Cuba ou du Mexique par la France ou par l'Angleterre, Jefferson avait dit en 1808 : « Nous devons avoir comme but l'exclusion de toute influence européenne de notre hémisphère » (*Writings of Jefferson*, édit. Ford, t. IX, p. 212). — Dans une lettre au président Monroe du 24 octobre 1823, Jefferson déclarait de nouveau que « si la première maxime fondamentale des Etats-Unis doit être de ne jamais s'engager dans les disputes européennes, la seconde est de ne jamais souffrir que l'Europe se mêle des affaires cisatlantiques » (V. Moore, *Digest*, t. VI, p. 394. — Barclay, *La doctrine de Monroe et le Vénézuela*, R. D. I., t. XXVIII, pp. 507 et s.).

(3) Redoutant une occupation de la Floride par l'Angleterre, Madison dit en 1811, dans son message : « Je recommande à l'attention du Congrès l'étude d'une déclaration dans le sens que les Etats-Unis ne pourraient envisager sans une inquiétude sérieuse qu'une partie quelconque d'un territoire voisin dans lequel ils auraient des intérêts puisse passer de la souveraineté de l'Espagne sous celle d'une autre puissance étrangère quelconque ». — V. Zeballos, *La politique de Madison, la déclaration de Monroe et les intérêts de l'Amérique et de l'Europe*, R. D. I. P., t. XXI, p. 299.

(4) Le 28 juin et le 17 juillet 1823, au sujet d'une annexion déclarée par la Russie dans la presqu'île de l'Alaska, John Quincy Adams, secrétaire du département des affaires étrangères, proclama que l'Amérique, en devenant le siège d'Etats libres, avait dorénavant cessé d'être sujette à colonisation (V. Moore, *Digest of international law*, t. VI, p. 412).

(5) Dans une dépêche du 30 novembre 1821 au secrétaire d'Etat des Etats-Unis, Manuel Torres, faisant allusion à un projet d'établir une monarchie

quait par un double fait qui, à la fin de 1823, mettait les Etat
Unis aux prises avec deux ordres de difficultés, dont les cons
quences pouvaient porter une grave atteinte à leurs intérêts co
merciaux : 1° En 1821, l'empereur de Russie avait émis la préte
tion de s'annexer, en les fermant au commerce étranger, d
régions riches et fertiles de la côte nord-ouest de l'Amérique, s
lesquelles les Etats-Unis exerçaient depuis quelques années, av
profit, leur activité commerciale. 2° En 1819, sur la demande
Roi d'Espagne Ferdinand VII, le tsar avait adressé aux cabine
européens un memorandum les engageant à une action collecti
contre les colonies espagnoles de l'Amérique qui, animées pre
que toutes de l'esprit républicain, s'étaient révoltées contre le
métropole, et, à la suite de cet appel, on pouvait craindre que pl
sieurs des puissances, qui, depuis 1815, sous le nom de Sain
Alliance, s'étaient constituées les champions de l'absolutisme
de la légitimité, n'intervinssent pour remettre sous le joug
l'Espagne ses anciennes colonies et ainsi, en rétablissant avec
domination le régime de l' « Intercourse coloniale », fermer
commerce, spécialement au commerce américain, des march
que leur émancipation lui avait ouverts. Ces événements avaie
au surplus, préoccupé de même la Grande-Bretagne, dont les int
rêts mercantiles se trouvaient par eux également lésés, et qui
fait venait de sortir du concert de la Sainte-Alliance où elle éta
entrée en 1815. A diverses reprises, elle s'était déclarée hosti
à la doctrine de l'intervention de l'Europe en Amérique ain
qu'au rétablissement des colonies rebelles sous la dépendance
l'Espagne (1). Monroe pouvait ainsi compter sur l'appui de l'A
gleterre « avec laquelle, lui avaient dit Jefferson et Madison, il n'
a rien à craindre du reste de l'Europe » (2). Cette circonstanc
exerça, sans aucun doute, quelque influence sur sa déterminatio
de 1823.

313². — Quoiqu'il fut ainsi, dans ses parties principales, un eff
de circonstances particulières, le message ne devait pas avo

---

au Mexique pour favoriser les vues de la Sainte-Alliance sur le Nouvea
Monde, déclarait qu'il y avait là une nouvelle raison qui devrait décid
le président des Etats-Unis à prendre sans retard une mesure tendant
constituer une alliance de l'Amérique capable de contrecarrer les projets d
puissances européennes et de protéger les institutions républicaines de l'Am
rique (V. *Pan Americanism of Henry Clay*, Bulletin of the Pan America
Union, mai 1913. — Chandler, *The pan american origin of the Monro
doctrine*, A. J., 1914, p. 515).

(1) Sur les rapports entre l'Angleterre et les Etats-Unis au sujet d
prétentions de la Russie sur la côte nord-ouest et de l'intervention de
Sainte-Alliance vis-à-vis des colonies espagnoles, V. Pétin, *Les Etats-Un
et la doctrine de Monroe*, pp. 6 et s.

(2) Lettres de Jefferson du 24 octobre 1823 et de Madison du 1er novembr
1823, Moore, *Digest*, t. VI, pp. 393-397.

cependant qu'une action restreinte et momentanée. Ses termes montrent qu'il faut lui reconnaître un caractère de généralité et de permanence. Ce n'était pas uniquement l'immixtion en Amérique de la Russie et des Etats de la Sainte-Alliance qu'il interdisait, c'était celle de l'Europe tout entière, et il s'opposait à cette ingérence non pas seulement dans le présent mais encore dans l'avenir, sans aucune limitation de durée. En réalité, il dictait aux Etats-Unis une règle de conduite pour leur politique extérieure.

313[3]. — En faut-il conclure qu'on puisse donner aux déclarations du message un fondement juridique ? A ce point de vue plusieurs explications sont possibles. — On peut d'abord voir dans la doctrine de Monroe l'expression d'une protection des pays de l'Amérique latine par les Etats-Unis à l'encontre de l'Europe. — On peut y voir aussi simplement l'affirmation du principe de non intervention en opposition avec celui de l'intervention alors en honneur dans l'hémisphère européen. Certains, toutefois, ont contesté que la déclaration du président Monroe ait énoncé la théorie de la non intervention : ils ont prétendu que, loin d'être un acte de non intervention, elle était elle-même une intervention formelle, car c'est intervenir que d'empêcher les autres gouvernements d'intervenir (1). Mais on peut répondre que les Etats-Unis n'empêchent nullement les Etats européens d'intervenir dans les affaires américaines, qu'ils disent simplement qu'ils ne reconnaîtront pas leur intervention si elle vient à se produire et qu'ils la combattront par une contre-intervention ; or, n'est-ce pas là affirmer le principe de non intervention, puisqu'ainsi on proclame l'intervention illégitime et qu'on prend des mesures pour la faire cesser : en réalité, quand on contre-intervient, on n'intervient pas, on fait seulement obstacle à une intervention prohibée (n° 309) (2). — La doctrine de Monroe, peut-on dire encore, n'est qu'une extension à l'Amérique vis-à-vis de tous les Etats d'Europe de la déclaration d'indépendance que les Etats-Unis ont proclamée pour eux-mêmes vis-à-vis de l'Angleterre : les deux continents américain et européen sont séparés et chacun doit s'administrer par lui-même avec son équilibre propre ; les Etats de chaque continent ont toute liberté pour s'occuper des choses de ce continent, mais ils ne doivent régler que les choses de ce continent ; il y a un équilibre européen auquel l'Amérique ne doit pas toucher, et un équilibre américain que l'Europe ne peut être admise à modifier (3). — On peut, enfin, donner comme base à la doctrine du

---

(1) V. Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, n° 365. — Rougier, *Les guerres civiles et le droit des gens*, n° 80, p. 339.

(2) Comp. Kebedgy, *De l'intervention*, p. 32. — Mérignhac, *Traité de droit public international*, 1re partie, p. 404.

(3) Comp. de Lapradelle, Revue du droit public, 1899-1900.

président Monroe le droit de protection de soi-même (*self protec tion*), que le droit international reconnaît à tout Etat comm un corollaire nécessaire de sa souveraineté et de son indépen dance (1), et aussi la sauvegarde des intérêts personnels. C'est pou défendre leurs propres droits, leur propre sécurité et leurs pro pres intérêts que les Etats-Unis déclarent s'opposer à toute inge rence de l'Europe sur le continent américain ; c'est pour assure leur propre paix sous réserve de leur propre défense qu'ils ne veu lent pas se mêler aux affaires européennes. — Il y a certainemen dans chacune de ces explications, une part de vérité. Leur com binaison peut expliquer la plupart des solutions fournies par l pratique. — A notre avis, ce qui semble bien résulter des terme du message, c'est que la doctrine de Monroe a avant tout pou objet la sauvegarde « *des droits et des intérêts, de la paix et d bonheur des Etats-Unis* ». C'est parce que certains actes doiven porter atteinte à ses droits et à ses intérêts, à sa paix et à so bonheur, que la grande République américaine déclare ne pouvo les accepter « avec indifférence ». Et, tout en affirmant ne pa vouloir intervenir dans les affaires européennes, elle prend soi de réserver expressément son droit d'intervention pour le cas o « ses droits seraient atteints ou sérieusement menacés ». Une autr idée est également dominante dans le message du présiden Monroe. C'est le *droit acquis à l'indépendance* qu'il reconnaît au Etats du Nouveau-Monde : en raison de ce droit, les puissance européennes ne sauraient songer désormais à conquérir ou reconquérir aucun de ces Etats. Il y a là une règle toute spécial à l'Amérique, car, d'après les principes qui dominaient en 182 comme d'après ceux qui dominent encore aujourd'hui, un Et indépendant peut tomber sous la domination d'un autre Etat, so à la suite d'une guerre, soit de sa propre volonté.

313⁴. — Voyons ce que la doctrine de Monroe est devenue a cours des temps, après que se furent terminées, au gré des Etat Unis, les deux affaires de la côte nord-ouest et des colonies espa gnoles qui avaient directement motivé son apparition.

313⁵. — I. — 1ᵉʳ ET 2ᵉ PRINCIPES. — NON COLONISATION ET NO INTERVENTION DE L'EUROPE EN AMÉRIQUE. — A. 1ᵉʳ PRINCIPE *Non colonisation de l'Europe en Amérique.* — 1° *La doctrine pri mitive.* — La portée que Monroe entendait donner en 1823 à c principe ressort nettement des termes du message. — Ce qu'i défend, c'est uniquement la « *colonisation* », c'est-à-dire, suivan la définition présentée en 1848 par Calhoun, le dernier survivan du cabinet de Monroe (2), l'acquisition d'un territoire par occupa

(1) V. Elihu Root, *The real Monroe doctrine*, A. J., 1914, p. 431.
(2) Moore, *Digest*, t. VI, p. 424.

tion originale. Il ne s'oppose donc pas à l'acquisition par don, achat ou autre forme de transfert volontaire, ou même à l'acquisition provenant du résultat de la guerre. — C'est, d'autre part, seulement la colonisation « *future* » qu'il interdit. Les Etats-Unis doivent dès lors respecter les colonies existantes des Etats européens. — La prohibition de colonisation faite à l'Europe concerne, d'ailleurs, non pas simplement les territoires de l'Amérique du Nord mais ceux de *tous les continents américains*. Et il semble bien qu'il faille interpréter dans son sens géographique le plus large les expressions de « continents américains » (1). « *Les continents américains*, par la libre et indépendante condition qu'ils ont acquise et qu'ils maintiennent, dit en effet le message, ne sont plus *désormais* considérés comme sujets à une colonisation *dans l'avenir* de la part d'une puissance européenne quelconque ». — Le message fait enfin connaître la ligne de conduite que les Etats-Unis auront à suivre si l'Europe prétend coloniser une partie de l'Amérique : cette prétention « toucherait à leurs droits et intérêts », ce qui implique qu'ils pourront et même devront prendre les mesures pour la faire cesser, car la défense de ses droits, sinon celle de ses intérêts, est un devoir pour un Etat. — Comment Monroe justifie-t-il le principe de la non colonisation de l'Amérique par l'Europe ? S'il interdit la colonisation des continents américains, c'est parce que ceux-ci, « par la libre et indépendante condition qu'ils ont acquise et qu'ils maintiennent », n'en sont plus désormais susceptibles. En d'autres termes, d'après lui, il n'existe plus en Amérique de *res nullius*. Cette affirmation repose en réalité sur une pure fiction, car en 1823 le vaste territoire américain offrait encore de nombreuses étendues non appropriées. Cela étant, elle est, on l'a très justement remarqué (2), en opposition absolue avec le droit public continental : il n'est pas admissible qu'une nation d'un continent le ferme à la colonisation d'autres hémisphères, quand il ne s'agit point de territoires déjà occupés.

313[6]. — 2° *Les développements de la doctrine.* — Le premier principe de la doctrine de Monroe n'est pas demeuré tel que son auteur l'avait compris. Il a subi, au cours des ans, plusieurs transformations.

313[7]. — *a*) Une première brèche, qui en diminuait l'importance, y fut apportée en 1825 et en 1826 par le président Adams. Dans ses messages du 26 décembre 1825 et du 15 mars 1826, celui-ci déclare, en effet, que « si une puissance européenne prétend

---

(1) La question a été toutefois discutée. V. Alvarez, *Le droit international américain*, p. 143.

(2) Mérignhac, *Traité de droit public international*, 1re partie, p. 402. — Comp. Pétin, *Les Etats-Unis et la doctrine de Monroe*, pp. 57 et s.

coloniser dans un certain pays de l'Amérique, c'est ce pays qui se gardera *par ses propres moyens* contre l'établissement de la colonie et *maintiendra l'application du principe dans son propre territoire* ». La même affirmation se retrouve dans des instructions du 8 mai 1826 du secrétaire d'Etat Clay, et aussi dans une résolution votée à la même époque par la Chambre des représentants (1). Ainsi, contrairement à ce que proclamait le message de 1823, et comme le disait notamment la Chambre dans sa résolution, « les Etats-Unis n'auront pas à garantir les frontières particulières des autres Etats et seront libres d'agir, dans toute crise, de telle manière que leurs sentiments envers les républiques espagnoles américaines et que leur propre honneur et leur politique le leur dicteraient au moment même ». Cela revenait à considérer comme attentatoire aux droits et intérêts des Etats-Unis, non plus nécessairement, comme en 1823, la colonisation européenne d'une partie quelconque de l'Amérique, mais seulement celle d'une portion de leur propre territoire : les républiques du Centre et du Sud ne pouvaient plus compter sur les Etats-Unis pour les défendre et en étaient réduites chacune à ses propres forces. Le gouvernement des Etats-Unis voulait, de la sorte, échapper aux responsabilités que devait entraîner pour lui l'application de la primitive doctrine de Monroe.

313'. — *b*) Seconde transformation du principe en 1845, mais cette fois dans un sens extensif. Le président Polk affirme, dans son message du 2 décembre 1845, qu' « aucune colonisation ou *domination* européenne, dans l'avenir, ne pourra, *sans le consentement des Etats-Unis,* se fixer ou s'établir *dans quelque partie du continent de l'Amérique du Nord* » (2). Il en résulte qu'on assimile à la colonisation, pour l'interdire, toute domination, c'est-à-dire toute acquisition par transfert volontaire ou par conquête d'un territoire déjà occupé. Mais la règle nouvellement étendue souffre un double correctif : 1° La « domination » européenne n'est interdite que dans l'Amérique du Nord. 2° Elle reste possible, même dans cette partie du continent américain, « avec le consentement des Etats-Unis ». Avec la doctrine de Polk, un Etat européen qui possède une colonie dans l'Amérique du Nord, et qui a le droit de la conserver, ne pourra donc plus s'en dessaisir au profit d'un autre Etat européen. Cette doctrine constitue une grave atteinte au principe de la souveraineté des Etats.

---

(1) Moore, *Digest*, t. VI, pp. 416 et s. et *La doctrine de Monroe*, R. D. I., t. XXVIII, p. 307. — La résolution de la Chambre fut l'objet d'un veto comme empiétant sur les pouvoirs constitutionnels de l'Exécutif au sujet des affaires étrangères.

(2) Moore, *Digest*, t. VI, p. 420 et R. D. I., t. XXVIII, p. 317.

313°. — *c)* Mais Polk va plus loin encore dans son message du 29 avril 1848. Une révolte des Indiens avait éclaté dans un Etat du Mexique, le Yucatan, et les autorités de cet Etat, désespérant de la réprimer, en avaient offert « la possession et la souveraineté » aux Etats-Unis, mais en même temps elles avaient fait une offre semblable à la Grande-Bretagne et à l'Espagne. Sans attendre de connaître la réponse de ces puissances à la proposition mexicaine et redoutant qu'un autre Etat européen n'ait l'idée d'établir sa domination sur le Yucatan, Polk recommande au Congrès l'occupation du territoire par les Etats-Unis : « Nous ne pouvons, en effet, déclare-t-il, consentir à un transfert de cette possession et souveraineté soit à l'Espagne, soit à la Grande-Bretagne, soit à une autre puissance européenne » (1). C'était, à un double égard, étendre la doctrine qu'il avait lui-même émise en 1845. Alors, il avait restreint à l'Amérique du Nord la défense de la « domination » européenne; il l'applique maintenant à toute l'Amérique, puisque le Yucatan fait partie de l'Amérique centrale. Il proclame, d'autre part, que, pour que les Etats-Unis s'interposent, il n'est pas nécessaire qu'un transfert se produise ou soit tenté au profit d'un Etat européen, mais qu'il suffit que ce transfert se prépare ou même qu'on puisse craindre qu'il se prépare.

313¹⁰. — *d)* Le président Polk avait ainsi, en 1845 et en 1848, déformé la doctrine de Monroe. En 1870, le président Grant la déforme à son tour en *précisant,* sous son nom, la doctrine de Polk : « Désormais, déclare-t-il, nul pouvoir européen ne peut acquérir par quelque moyen que ce soit : guerre, colonisation, annexion, alors même que le peuple annexé le lui demanderait, une partie quelconque du territoire américain » (2).

313¹¹. — *e)* L'évolution continue et s'affirme. La doctrine de Monroe, même développée et précisée par le président Polk et par le président Grant, ne visait que les appropriations de territoires faites par un *gouvernement* ; on va l'étendre désormais à des acquisitions de terrains opérées par des *particuliers.* — En 1879, un rapport du comité des affaires étrangères de la Chambre des représentants soutient que l'exécution d'un travail entrepris en territoire américain par une compagnie étrangère, sous la charte d'un gouvernement étranger, doit rentrer dans la catégorie des actes auxquels la doctrine de Monroe oppose une fin de non recevoir, car on peut craindre que les ouvriers et les constructeurs en viennent à former une colonie étrangère d'une importance telle qu'elle absorbe la vie locale et amène bientôt la domi-

---

(1) Moore, *Digest*, t. VI, p. 423 et R. D. I., t. XXVIII, p. 319.
(2) V. Pétin, *op. cit.*, p. 208.

nation étrangère (1). — En 1912, l'idée se précise en prenant la forme d'une résolution du Sénat. Celui-ci décide, en effet, le 2 août, sur l'initiative de M. Lodge, que « si un port ou autre point du territoire des continents américains est situé de façon telle que son occupation pour des fins militaires ou navales pourrait menacer les communications ou la sécurité des Etats-Unis, le gouvernement des Etats-Unis ne pourra considérer sans grave inquiétude la possession de ce port ou de ce point par une corporation ou association ayant avec un autre gouvernement non américain des relations telles qu'elles assurent pratiquement à ce gouvernement un pouvoir de contrôle pour des fins militaires ou navales » (2). C'est ainsi aux acquisitions *dans n'importe quelle partie des continents américains* que l'interdiction s'applique, mais on la restreint aux occupations de points *stratégiques* faites par des *sociétés ayant un rapport avec un gouvernement non américain*. On ne veut pas encore heurter trop ouvertement l'ancienne doctrine de Monroe, qui prévoit les seuls actes émanant d'un Etat. — Une nouvelle étape est cependant bientôt franchie. Le 27 octobre 1913, dans un discours à Mobile (Alabama), le président Wilson interdit, d'une manière générale, toutes « concessions » à des capitalistes étrangers, parce que « les intérêts étrangers peuvent arriver à dominer les affaires intérieures du pays qui les accorde, état de choses toujours dangereux et qui court le risque de devenir intolérable » (3).

Le premier principe de la doctrine, transformé par Polk, se rapprochait singulièrement, désormais, du second : l'acquisition par voie de transfert d'un territoire occupé, qu'il interdit maintenant, constitue en effet une intervention poussée dans ses conséquences extrêmes.

313[12]. — B. 2e PRINCIPE. *Non intervention de l'Europe en Amérique.* — 1° *La doctrine primitive.* — Comme dans sa partie relative à la non colonisation, le message de 1823, dans sa partie concernant la non intervention, s'adresse uniquement à l'*Europe*, et il vise le *continent américain en son entier*. C'est,

---

(1) V. de Bustamante, *Le canal de Panama et le droit international*, R. D. I., t. XXVII, p. 125.

(2) M. Lodge avait demandé qu'il fût déclaré que « la proposition que les continents américains ne sont plus susceptibles de colonisation étrangère ne se limite pas à l'action gouvernementale ou à la colonisation sous les auspices d'un gouvernement, mais que, par ce mot colonisation, les Etats-Unis comprennent également l'action de compagnies, corporations ou particuliers qui pourraient faire ce que la doctrine de Monroe avait pour but d'empêcher ». La thèse de M. Lodge était ainsi plus absolue que celle qui fut admise par le Sénat. — V. Laferrière, *La résolution Lodge et la doctrine de Monroe*, R. D. I. P., t. XX, p. 555.

(3) R. D. I. P., t. XXI, p. 336.

d'autre part, *toute* intervention, sans distinction, qu'il interdit en Amérique aux puissances européennes : dans les affaires extérieures aussi bien que dans les affaires intérieures, même dans le cas où elle aurait lieu de la part de l'Europe pour la défense de ses droits atteints et menacés et pour répondre à des injures. Cette dernière règle apparaît évidente, si on compare les termes dont se sert le message pour interdire l'intervention européenne en Amérique à ceux qu'il emploie pour défendre l'intervention américaine en Europe. Elle est d'une importance capitale, car c'est elle qui fait surtout l'originalité de la doctrine de Monroe. Il en résulte qu'il ne peut y avoir jamais d'intervention *légitime* de l'Europe en Amérique : l'Amérique ne doit être qu'aux Américains. Le message considère, d'ailleurs, comme un acte particulièrement grave l'intervention de l'Europe, sous quelque forme qu'elle se présente : il la déclare en effet, par elle-même et de plein droit, « un danger pour la paix et la sécurité des Etats-Unis », « la manifestation d'une disposition hostile à leur égard ». C'est reconnaître qu'en pareil cas les Etats-Unis auront le devoir et non pas seulement le droit de prendre toutes les mesures nécessaires pour s'y opposer. Mais, pour qu'il en soit ainsi, il faudra, d'après les termes mêmes du message, qu'une intervention se soit produite ou ait été au moins tentée : la crainte d'une intervention possible ne peut suffire à légitimer ces mesures. — Le principe de non intervention consacré par le message contrastait avec la règle admise alors en Europe où, sous l'influence de la Sainte Alliance, la règle de l'intervention se trouvait dominante. Etait-il d'accord avec la saine notion du droit ? De même que l'Europe admettait le droit d'intervention en dehors des limites que la raison permet, de même Monroe poussait à l'excès le devoir de non intervention. Ce sont les *intérêts,* autant que les *droits,* des Etats-Unis qu'il entend protéger. Il ne distingue pas entre l'intervention *légitime* qui limite les droits de l'Etat au profit des droits des autres Etats ou de l'humanité, et l'intervention *prohibée* qui limite la souveraineté dans l'intérêt égoïste d'une autre souveraineté : ce qu'il prohibe, c'est toute intervention quelconque de l'Europe dans les affaires américaines, fût-elle motivée par son droit de conservation et de défense. Il y a là, dans la doctrine de Monroe, au point de vue juridique, une erreur qu'il est important de signaler.

313[13]. — 2° *Les développements de la doctrine.* — Ici, comme pour la non colonisation, des transformations se sont, au cours des temps, opérées dans le message de 1823.

313[14]. — *a*) C'est, d'abord, une diminution que le principe subit. La doctrine de Monroe ne doit plus s'imposer, nécessairement et dans toutes les circonstances, à la politique des Etats-Unis, à

quelque pays de l'Amérique que s'attaque l'intervention de l'Europe. Elle cesse d'être une règle invariable et d'une application universelle, pour devenir une règle de politique souple et égoïste qu'il convient, suivant les cas, d'invoquer ou d'oublier. Les Etats-Unis ne doivent pas être les défenseurs nés de toute l'Amérique : comme à l'égard des colonisations européennes, c'est « par ses propres moyens » que chaque Etat empêchera les interventions de l'Europe. L'intérêt personnel est la seule considération dont les Etats-Unis ont à tenir compte : l'existence soit d'un danger positif, soit d'un danger plus ou moins éloigné pour eux, tel est le véritable criterium pour juger de l'applicabilité de la théorie de Monroe ; c'est l'intervention dans des pays de leur voisinage qui déterminera leur action, car c'est là qu'ils ont des intérêts plus directs. La résolution prise par la Chambre des représentants le 18 avril 1826 à propos du Congrès de Panama est sur ce point très explicite : « Le gouvernement des Etats-Unis n'a pas à participer avec les Républiques Sud-Américaines à une déclaration commune pour empêcher l'intervention de quelque puissance européenne dans leur indépendance ou forme de gouvernement ; le peuple des Etats-Unis doit être laissé libre d'agir, dans n'importe quelle crise, de telle façon que ses sentiments d'amitié envers ces républiques, son propre honneur et sa politique spéciale peuvent le lui dicter au moment même » (1). C'est encore la même pensée que l'on trouve exprimée dans un discours de Daniel Webster du 14 avril précédent (2).

313[15]. — *b*) Une autre restriction au principe de non intervention de l'Europe fut apportée par le président Polk dans son message du 2 décembre 1845. Celui-ci restreignait le principe au continent de l'Amérique du Nord, comme il avait fait pour le

---

(1) V. Moore, *Digest*, t. VI, p. 420. — Comp. Barclay, *op. cit.*, R. D. I., t. XXVIII, p. 513.

(2) « La doctrine de Monroe, dit Webster, n'exige pas de nous en tout évènement que nous prenions les armes à chaque expression de sentiment hostile de la part des puissances de l'Europe à l'égard de l'Amérique méridionale. Si, par exemple, tous les Etats de l'Europe avaient refusé d'avoir des relations commerciales avec l'Amérique du Sud jusqu'à ce que ces Etats fussent retournés à leur soumission ancienne, cela ne nous aurait fourni aucune cause d'intervention, ou si un armement avait été fait par les alliés pour agir contre les provinces les plus reculées de nous, comme le Chili ou Buenos-Aires ; la distance de la scène de l'action, diminuant notre appréhension du danger et diminuant aussi nos moyens d'intervention effective, nous aurait obligé à nous contenter d'une remontrance. Mais un cas bien différent serait survenu si une armée, entretenue et équipée par ces puissances, avait débarqué sur les rivages du golfe du Mexique et avait entamé la guerre dans notre voisinage immédiat : un tel évènement pourrait justement être regardé comme dangereux pour nous-mêmes, et, pour ce motif, réclamer de notre part une intervention décidée et immédiate » (Moore, *Digest*, t. VI, pp. 406-407. — Barclay,, *op.* et *loc. cit*).

principe de non colonisation et de non domination (n° 313[8]). Mais il revient bientôt en 1848 à l'ancienne interprétation, car il entend alors se prévaloir du principe de Monroe au sujet d'un pays de l'Amérique centrale, le Yucatan (n° 313[9]) (1).

313[16]. — *c*) Mais, en même temps, la doctrine de Monroe s'étend. La *crainte* d'une intervention européenne, fut-elle purement illusoire, doit suffire pour permettre aux Etats-Unis d'entrer en action. C'est Polk qui le déclare dans son message de 1845. Et, en ce faisant, il s'inspire d'une idée qu'avait déjà lancée le 3 décembre 1844, afin d'établir la nécessité d'une annexion du Texas, son prédéceseur, le président Tyler : « La guerre entre le Texas et le Mexique, disait celui-ci, en se prolongeant et en affaiblissant les deux parties belligérantes, *pourrait* amener une intervention de parties plus puissantes ; nous ne pourrions tolérer une intervention qui serait à notre désavantage » (2).

313[17]. — *d*) Polk introduit encore le 2 décembre 1845 un principe nouveau dans la doctrine de Monroe. Après avoir proclamé avec le président de 1823 le droit pour l'Amérique d'être un continent libre et indépendant, il dénie aux puissances européennes non seulement le pouvoir d'acquérir des territoires américains par colonisation ou autrement et de s'opposer à une déclaration d'indépendance de leur part, mais celui d'intervenir afin d'empêcher qu'une fois indépendants ils n'acceptent ou ne demandent le protectorat ou la domination des Etats-Unis : « Nous devons toujours maintenir le principe que les peuples du continent américain ont le droit de décider de leur propre destinée. Si quelque portion d'entre eux, se constituant en Etat indépendant, proposait de s'unir à notre confédération, *ce serait une question à trancher entre eux et nous, sans qu'une intervention étrangère soit possible.* Nous ne pouvons jamais consentir à ce que des puissances européennes puissent intervenir pour empêcher une telle union, sous le prétexte qu'elle pourrait troubler l'équilibre des pouvoirs qu'ils peuvent maintenir sur ce continent ».

313[18]. — *e*) Le message de 1823 déclarait que les Etats-Unis considéreraient comme la manifestation d'une disposition hostile l'intervention d'une puissance européenne dans les affaires des gouvernements indépendants de l'Amérique « dans le but de les opprimer ou de contrôler d'une façon quelconque leur destinée ». Il semble qu'en assimilant ainsi par ses termes la prohibition de contrôler et celle d'opprimer, il ne voulait défendre que les tentatives possibles d'une action politique directe. Mais c'est une interprétation autrement large que les hommes d'Etat américains

---

(1) Moore, *Digest*, t. VI, pp. 420-423.
(2) V. de Beaumarchais, *op. cit.*, p. 75.

n'ont pas tardé à donner à cette partie du message. C'est toute surveillance, toute direction, toute autorité, toute influence quelconque, même indirecte, qu'ils entendent interdire à l'Europe dans l'hémisphère américain. Et, pour bien montrer leur pensée à cet égard, ils se sont appliqués à donner des exemples concrets. — En 1881, le secrétaire d'Etat Blaine déclare qu'en vertu de la doctrine de Monroe un Etat européen ne saurait être admis à construire, exploiter ou subventionner sur un territoire américain des routes de commerce et des voies de communication, comme un canal, une pareille intervention devant lui assurer, en dehors de toute acquisition territoriale, une situation de fait prépondérante et une influence non douteuse sur le pays traversé. — Le secrétaire d'Etat Frelinghuysen va, le 4 janvier 1884, jusqu'à déclarer que « le ministère des affaires étrangères ne sanctionnera aucun arbitrage des Etats européens dans l'Amérique du Sud, même si les intéressés l'ont accepté ». C'est la même conséquence que tire de la doctrine de Monroe le secrétaire d'Etat Olney dans une note du 20 juillet 1895 à l'Angleterre (1) à propos du conflit de limites que cette puissance avait avec le Vénézuéla. Le secrétaire d'Etat, M. Olney, ajoute dans sa note que les Etats-Unis ont le droit d'intervenir dans toute discussion entre un Etat européen et un Etat d'Amérique sur des territoires américains, que par le fait de la doctrine de Monroe ils ont une sorte de protectorat sur le continent américain et qu'arbitres dans les matières qui le concernent ils peuvent y imposer leur volonté comme ayant force de loi. Et, dans son message du 18 décembre, le président Cleveland fait sienne, en l'accentuant encore, la thèse de son secrétaire d'Etat. — A l'occasion de ce même différend entre l'Angleterre et le Vénézuéla, des propositions apparaissent, qui étendent sensiblement le cercle des interventions interdites à l'Europe. — Le 3 décembre 1895, M. Lodge introduit au Sénat une résolution précisant qu'on doit « regarder comme un acte d'hostilité vis-à-vis des Etats-Unis toute tentative, de la part d'une puissance européenne, de prendre ou d'acquérir de nouveaux territoires sur le continent américain, même sous le prétexte d'une dispute de frontières ou d'autres choses ». — Et, quelques jours plus tard, le 21 janvier 1896, un autre sénateur, M. Davis, dépose une motion interprétant de la manière la plus large la vieille doctrine de 1823 : « Les Etats-Unis considéreront comme une manifestation de dispositions hostiles à l'égard des Etats-Unis et une intervention que sous n'importe quelle forme il serait impossible aux Etats-Unis de regarder avec indifférence

(1) V. Moore, *Digest*, t. VI, pp. 535 et s. — Comp. Pétin, *op. cit.*, pp. 232 et s. — Desjardins, R. D. I. P., t. III, p. 153.

toutes infractions à la doctrine et aux principes promulgués par le président Monroe, en particulier toute tentative d'une puissance européenne de prendre, d'acquérir tout territoire nouveau ou additionnel sur le continent américain ou toute île adjacente, ou tout droit de souveraineté ou de possession dans lesdits continents et îles, dans tous les cas ou circonstances où les Etats-Unis jugeraient cette tentative comme dangereuse pour leur paix et sécurité, que cette tentative soit faite par la force ou par voie d'achat, de cession, d'occupation, d'hypothèque, de colonisation, de protectorat, de tous autres moyens de transit à travers l'isthme américain, soit sous prétexte de droits mal fondés dans les cas de prétendus différends de limites, soit sous tout autre prétexte mal fondé ». — Il faut empêcher les acquisitions indirectes aussi bien que les acquisitions directes. En 1901 et en 1902, dans ses messages, le président Roosevelt n'écarte pas tous moyens coercitifs que des puissances d'Europe voudraient employer contre un Etat américain pour l'obliger à payer ses dettes envers elles, mais il entend interdire ceux de ces moyens qui doivent conduire à leur profit à une prise de territoire ou à l'acquisition de quelque contrôle vis-à-vis des Républiques américaines (1). A la Conférence de la Haye de 1907, sur la proposition du délégué des Etats-Unis M. Porter, on défend aux Etats de faire usage de la force pour le recouvrement des créances de leurs nationaux contre un gouvernement étranger avant d'avoir préalablement recouru à un arbitrage (2). Avec les messages de 1901-1902 et avec cette résolution s'ouvre une nouvelle phase qu'on peut appeler la « phase financière » de la doctrine de Monroe. — Les obligations pécuniaires que certains Etats de l'Amérique latine ont envers l'Europe, et auxquelles ils s'abstiennent fréquemment de satisfaire, avaient encore, dès 1904, conduit le président Roosevelt à chercher un procédé qui, tout en empêchant les Etats européens de recourir à la force, permit en même temps à ces Etats de se faire payer. Il n'en voit pas de meilleur pour eux que le recours de leur part à l'intervention des Etats-Unis. Il invente dès lors le système qu'on a appelé « de police internationale » ou du « gros bâton » (*big stick*) : ce sont les Etats-Unis qui prendront les mesures nécessaires auprès des Etats d'Amérique, débiteurs de l'Europe, pour les obliger à remplir leurs obligations financières. « Les injustices chroniques et les violations des usages des pays civilisés que commet une nation, remarque Roosevelt dans son message du 6 décembre 1904, sont de nature à porter atteinte aux droits des Etats-Unis, car elles donnent des prétextes à des agressions

---

(1) V. Moore, *Digest*, t. VI, pp. 590 et 594.
(2) II[e] convention de la Haye du 18 octobre 1907.

étrangères ; en pareil cas, l'attachement des Etats-Unis à la doctrine de Monroe peut les forcer, bien malgré eux, à intervenir, à exercer un pouvoir de police internationale » (1). — C'est une nouvelle application de la même idée, envisagée surtout du point de vue politique, que fit en 1913 le président Wilson. Dans sa déclaration d'installation à la Maison Blanche, il pose, en effet, le principe, non encore exprimé jusqu'ici aux Etats-Unis, que tout gouvernement latino-américain ayant des origines révolutionnaires ou inconstitutionnelles ne saurait pas avoir les sympathies du gouvernement de Washington et ne sera pas secouru par lui : c'était proclamer officiellement l'ingérence des Etats-Unis dans les affaires des Etats indépendants et souverains de l'Amérique latine ; c'était reconnaître leur intervention permanente et continuelle pour vérifier la constitutionnalité des gouvernements établis (2). M. Wilson s'appropriait ainsi une doctrine qu'un ancien ministre de l'Equateur, le Dr Tobar, avait proposée en 1907 aux républiques latino-américaines (n° 315). Le président des Etats-Unis a fait, à plusieurs reprises, en pratique, l'application de cette doctrine. Dès 1913 il notifia aux révolutionnaires de Haïti qu' « il ne reconnaîtrait pas le gouvernement des rebelles, même dans le cas où ceux-ci réussiraient à renverser le gouvernement constitutionnel et légitime ». Au mois de juillet 1919, le président du Pérou M. Pardo fut déposé et remplacé par M. Laguia à la suite d'un coup de force organisé par celui-ci : le président, M. Wilson, ne voulut pas reconnaître officiellement, au nom du gouvernement américain, le nouveau président. Quelque temps auparavant, il avait refusé de reconnaître, dans un cas à peu près analogue, le président de la République de Costa-Rica. Ainsi, de plus en plus, la doctrine de Monroe évolue de l'exclusion des interventions européennes vers la pratique des interventions nord-américaines. Les Etats-Unis doivent intervenir en certaines circonstances afin d'empêcher que dans ces circonstances les Etats de l'Europe n'interviennent eux-mêmes en Amérique.

313w. — *f*) Jusqu'en 1881, toutes les interprétations de la doctrine de Monroe avaient tendu, de la part des Etats-Unis, à exclure de l'hémisphère américain l'immixtion politique directe des Etats européens. A cette date, une nouvelle idée se fait jour. Les Etats-Unis veulent empêcher même l'ingérence politique indirecte de l'Europe en écartant son commerce du continent américain : à côté de la doctrine de Monroe politique, il doit y avoir une doctrine de Monroe économique. Mais, pour atteindre ce résultat, le concours de tout le nouveau continent est nécessaire. Les Etats-

(1) V. Moore, *Digest*, t. VI, p. 596.
(2) V. de la Rosa, R. D. I. P., t. XXI, p. 465.

Unis entreprennent donc d'organiser entre les pays de ce continent une vaste fédération économique, commerciale et industrielle où les bienfaits de la paix seront assurés et où tous les intérêts seront communs : la doctrine de Monroe doit s'étendre au profit de l'Amérique entière. C'est au secrétaire d'Etat Blaine qu'est due la pensée d'un pareil projet, qui fut comme la première origine de ce qu'on a appelé le « Panaméricanisme » (n° 153[58]). Le 29 novembre 1881, en effet, celui-ci, effrayé de voir des liens de plus en plus étroits s'établir au point de vue économique entre l'Amérique latine et l'Europe, décida, pour s'opposer aux empiètements européens, de réunir en 1882 à Washington tous les Etats de l'Amérique dans une conférence où seraient jetées les bases d'un meilleur système de commerce entre les nations américaines. Mais, par suite des événements politiques, la réunion ne put avoir lieu dans cette ville que sept ans plus tard. La conférence, qui se tint alors à Washington, du 2 octobre 1889 au 19 avril 1890, discuta, entre autres questions, la formation d'une union douanière, l'établissement de communications régulières et fréquentes entre les ports des divers pays et d'un système uniforme de droits de douane, l'adoption d'un système uniforme de poids et mesures et d'une monnaie commune d'argent, l'élaboration d'une législation sanitaire et d'une législation de la propriété littéraire, un plan d'arbitrage pour tous les conflits pouvant s'élever entre les Etats de l'Amérique. Les résultats n'ont pas été toutefois ceux que l'on avait espérés : une certaine méfiance s'était fait jour chez plusieurs Etats latins. Le projet de Zollverein américain, qui devait servir à évincer la concurrence européenne, échoua complètement. L'œuvre ne demeura pas pour cela sans effet. Elle a conduit à la constitution à Washington d'un Bureau d'information des Républiques américaines, sous la surveillance du secrétaire d'Etat des Etats-Unis, et elle a montré qu'il existait entre les divers pays de l'Amérique des motifs d'union qui pouvaient se manifester à de nombreux points de vue. Aussi la conférence de Washington ne resta pas isolée. Elle fut suivie de beaucoup d'autres, qui s'assemblèrent plus ou moins périodiquement à Mexico, à Rio, à Buenos-Aires, et d'où sortit la constitution définitive d'un « Panaméricanisme ». Mais ce panaméricanisme ne fut pas celui qu'avait rêvé Blaine en 1881. Il ne procède en aucune façon d'un sentiment d'hostilité à l'égard de l'Europe; il a pour seul objet la fusion, sur la base de l'égalité juridique et de la solidarité, des intérêts de tous les Etats du continent américain.

313[20]. — C. *Applications et non applications des principes de non colonisation et de non intervention.* — Comment furent appliqués en fait, dans leurs développements successifs, les principes

de la non colonisation et de la non intervention de l'Europe en Amérique établis par le président Monroe et retouchés par ses successeurs ? — En 1833, la Grande-Bretagne occupe les îles Falkland au détriment de la République Argentine : celle-ci soutient que ce procédé implique une violation complète de la doctrine de Monroe, mais les Etats-Unis ne l'admettent point (1). — En 1835, les Anglais cherchent à étendre leurs établissements coloniaux à Belise, dans le Guatemala ; celui-ci demande la médiation des Etats-Unis « parce qu'il a toujours été de la politique des Etats-Unis de prévenir des établissements coloniaux européens en Amérique et de leur résister », mais le président Jackson refuse toute action à ce sujet : en ce faisant, il méconnaît le sens primitif de la doctrine de Monroe tel qu'il résultait du message de 1823 pour adopter celui que lui avait donné Adams en 1825 et en 1826 (2). — En 1838 et en 1845, le gouvernement des Etats-Unis ne s'oppose pas à l'immixtion armée de la France et de l'Angleterre dans les affaires du Rio de la Plata (3). — C'est pour justifier par la doctrine de Monroe l'annexion aux Etats-Unis du Texas et de l'Yucatan qu'en 1845 et en 1848 le président Polk lui donne une extension nouvelle : il faut prendre ces deux Etats afin de les soustraire à une domination possible de l'Europe (4). — Le secrétaire d'Etat Buchanan, à l'occasion d'une expédition projetée par le général Flores dans l'Equateur pour y reprendre le pouvoir, déclare en 1848 que les Etats-Unis empêcheront les puissances européennes d'établir directement ou indirectement dans ce pays leur domination (5). — Les Etats-Unis méconaissent la doctrine de Monroe en signant le 9 avril 1850 avec la Grande-Bretagne le traité Clayton-Bullwer qui prévoit la construction entre l'Atlantique et le Pacifique d'un canal dont le contrôle et la neutralité doivent être exercés et garantis par l'Angleterre aussi bien que par les Etats-Unis. Mais, le 5 février 1900, le secrétaire d'Etat américain, M. Hay, signe avec lord Pauncefote une convention qui amende le traité Clayton-Bullwer dans ses dispositions qui s'opposaient à la construction du canal par les seuls Etats-Unis et ne leur reconnaissaient pas sur lui un contrôle exclusif. — A la suite du traité Clayton-Bullwer de 1850, les Etats-Unis refusent, parce que la doctrine de Monroe le leur défend, un arbitrage proposé par l'Angleterre pour résoudre certains différends motivés par le traité. — Le 4 janvier 1853, au Sénat,

(1) Moore, *op. cit.*, R. D. I., t. XXVIII, p. 323.
(2) V. Moore, *op. cit.*, R. D. I., t. XXVIII, p. 323. — De Beaumarchais, *La doctrine de Monroe*, p. 38.
(3) Alvarez, *op. cit.*, p. 178.
(4) Moore, *Digest*, t. VI, pp. 420 et s.
(5) Moore, *Digest*, t. VI, p. 473.

M. Cass et M. Hale demandent qu'on déclare l'application de la doctrine de Polk à Cuba et au Canada afin d'empêcher la cession de ces colonies européennes à une autre puissance de l'Europe (1); quoique, d'après Monroe, on ne devait pas s'occuper des colonies européennes *existantes* en Amérique, Clay et van Buren, bien avant la doctrine de Polk, en 1828 et en 1840, en présence de bruits de cession de Cuba par l'Espagne, avaient annoncé qu'ils s'opposeraient, même par la force, à l'acquisition ou à l'occupation de l'île par toute puissance européenne. — Dès 1858, les Etats-Unis protestent contre les agissements de l'Espagne tendant à soumettre le Mexique au protectorat ou au contrôle des puissances européennes et, en 1861, après que le traité de Londres eût décidé une intervention collective de la France, de l'Espagne et de l'Angleterre dans ce pays pour avoir réparation de divers griefs, M. Seward, secrétaire d'Etat à Washington, proclame que, s'il ne conteste pas aux puissances le droit de déclarer la guerre au Mexique, il ne tolérera de la part de l'Europe « ni une acquisition de territoire, ni un autre avantage quelconque dont les Etats-Unis ou tout autre Etat civilisé serait exclu »; il refuse d'ailleurs, par respect pour la politique traditionnelle des Etats-Unis, de joindre aux réclamations des puissances européennes celles que son gouvernement a également à faire contre le cabinet de Mexico. Mais, l'Espagne et l'Angleterre rompant avec la France, celle-ci reste seule et bientôt elle découvre son plan : elle veut substituer à la république mexicaine une monarchie avec l'archiduc d'Autriche Maximilien ; le 16 décembre 1865, après l'installation de celui-ci sur le trône mexicain, les Etats-Unis présentent au gouvernement français un véritable ultimatum lui déniant le droit par une intervention armée de renverser le gouvernement républicain du Mexique pour établir sur ses ruines une monarchie étrangère et réclamant, avec le rappel de Maximilien, le départ des troupes françaises. Le 13 mars 1866, le maréchal Bazaine quitte la Vera-Cruz avec son armée et le 19 juin Maximilien, condamné à mort par un conseil de guerre, est fusillé. C'était le triomphe de la doctrine de Monroe, dans sa formule de 1823 (2). — La même année, la République Dominicaine, ancienne colonie espagnole constituée en 1844 en république indépendante, proclame son retour à l'Espagne : les Etats-Unis protestent également au nom de la doctrine de Monroe (3). — Moins intransigeants vis-à-vis de l'Angleterre, ils consentent, par un traité du 15 janvier 1846, à céder à cette puissance un

---

(1) Moore, *op. cit.*, R. D. I., t. XXVIII, p. 320.
(2) V. Moore, *Digest*, t. VI, pp. 477 et s. — Pétin, *op. cit.*, pp. 166 et s.
(3) Moore, *Digest*, t. VI, p. 515.

vaste territoire dans l'Etat de l'Orégon et, par le traité de Washington du 8 mai 1871, à s'en remettre pour une délimitation de frontières à l'arbitrage de l'empereur d'Allemagne, courant ainsi le risque de voir passer entre les mains de l'Angleterre des terres qu'elle ne possédait pas en 1823 (1). — En 1864, 1865 et 1866, lors de la guerre de l'Espagne contre le Chili et le Pérou, malgré les attaques de l'Espagne sur quelques parties du littoral américain, malgré le bombardement de Valparaiso, les Etats-Unis ne font aucune espèce de réclamations ; ils déclarent seulement que la guerre ne doit pas entraîner le renversement de la forme républicaine des gouvernements et M. Seward fait connaître au gouvernement espagnol qu'il ne souffrira de sa part aucune conquête ou réannexion d'un territoire péruvien (2). — En 1871, le 7 décembre, un membre de la Chambre des représentants des Etats-Unis, M. Mungen, dépose une résolution affirmant que « les Etats-Unis regarderont toute tentative de la part des puissances européennes pour obtenir la possession de la baie de Samana ou de toute autre partie de Saint-Domingue comme une preuve d'hostilité contre les Etats-Unis et comme une contradiction de la politique, énoncée par le président Monroe, touchant les actes indépendants du peuple du continent américain » (3). — Mais, au cours de cette année, les Etats-Unis acceptent un arbitrage allemand à l'occasion de l'affaire de San-Juan de Frica. — La Suède peut, par un traité du 10 août 1877, en dehors de toute autorisation des Etats-Unis et sans que ceux-ci s'y opposent, rétrocéder à la France l'île de Saint-Barthélemy (4). — En 1881, le président de la République française ayant proposé à l'ambassadeur des Etats-Unis que la France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis fassent des efforts concertés pour terminer le conflit entre le Pérou et le Chili, M. Blaine refuse d'agir en commun avec les Etats européens, attendu que l'action proposée concerne des contrées d'Amérique, mais il décide d'agir indépendamment de ces Etats pour interdire au Chili, vainqueur du Pérou, de s'annexer une partie des territoires péruviens (5). — En janvier 1889, un vote est émis au Sénat, sur une proposition de M. Edmuns tendant à rappeler aux puissances européennes, spécialement à la France, que la doctrine de Monroe est toujours vivante. Un mes-

---

(1) Moore, *op. cit.*, R. D. I., t. XXVIII, p. 319. — Pétin, *op. cit.*, pp. 109 et s.

(2) Moore, *Digest*, t. VI, p. 507.

(3) Cespedès, *La doctrina de Monroe*, p. 240.

(4) Alvarez, *Le droit international américain*, p. 155.

(5) V. memorandum du ministre des Etats-Unis au Chili au secrétaire d'Etat américain sur la question de Tacna et d'Arica, du 16 juillet 1909, Foreign relations of the United States, 1913, p. 1167.

sage du président Harrisson est conçu dans le même esprit. — Nouvelle invocation en 1895 de la doctrine de Monroe interprétée par Polk : l'Angleterre convoitait des gisements métallurgiques dans le voisinage de ses établissements de la Guyane, et, sous prétexte de délimitation de frontière, elle s'apprêtait à spolier le Vénézuéla du district qui lui plaisait ; dans un message du 18 décembre 1895, le président Cleveland, invoquant l'honneur et la sécurité nationale des Etats-Unis, somme l'Angleterre de respecter l'intégrité du Vénézuéla et de soumettre ses prétentions territoriales d'abord à une commission d'enquête américaine, puis à un tribunal d'arbitrage où siégeraient, à côté d'arbitres anglais, non pas des arbitres du Vénézuéla mais des arbitres des Etats-Unis (1). Déjà, d'ailleurs, en 1881 et dans les années suivantes, jusqu'en 1895, les secrétaires d'Etat Blaine, Frelinghuysen, Gresham et Olney, à propos des empiètements de l'Angleterre sur les frontières du Vénézuéla, s'étaient prévalus contre elle de la doctrine de Monroe et avaient voulu lui imposer un arbitrage américain (2). — Les Etats-Unis font en 1895 une déclaration relative à l'intention du Nicaragua de céder à l'Angleterre, à titre de dédommagement pour l'emprisonnement d'un vice-consul anglais, l'île de Corn pour servir de dépôt de charbon (3). — En 1897, l'Allemagne envoye des navires de guerre devant Haïti pour obtenir réparation des dommages causés à un de ses protégés, le sieur Lüders : les Etats-Unis, sollicités d'intervenir, déclarent que la doctrine de Monroe n'exige pas qu'ils se trouvent mêlés aux conflits des Républiques américaines avec l'Europe (4). — En 1899, le sénateur Lodge dépose une résolution concernant l'acquisition par les Etats-Unis de l'archipel de Galapajos afin d'empêcher tout gouvernement européen de songer à y établir sa domination. — En 1902, l'Allemagne, l'Angleterre et l'Italie, ne pouvant obtenir du Vénézuéla les réclamations auxquelles leurs nationaux avaient droit, mettent le blocus devant ses ports ; mais, sur l'invocation de la doctrine de Monroe que font les Etats-Unis, elles déclarent n'avoir aucune visée territoriale et elles s'adressent à eux pour amener la solution de leur différend avec le Vénézuéla. — Les développements qu'on donna dans des déclara-

---

(1) V. Moore, *Digest*, t. VI, pp. 533 et s. — Moulin, *L'expansion des Etats-Unis et la doctrine de Monroe*, p. 2. — Pétin, *op. cit.*, pp. 215, 220 et s.

(2) V. spécialement la note très importante de M. Olney à M. Bayard, ambassadeur en Angleterre, du 20 juillet 1895, Moore, *Digest*, t. VI, pp. 535-559.

(3) Alvarez, *Le droit international américain*, p. 152.

(4) Moore, *Digest*, t. VI, p. 475. — Comp. Affaire Lüders, R. D. I. P., t. V, p. 103.

tions de 1379 et de 1912 à la doctrine de Monroe, en l'étendant aux actes des particuliers comme à ceux des gouvernements (n° 313[11]), ne sont pas demeurés à l'état d'affirmations purement théoriques. Les Etats-Unis les appliquèrent respectivement à la Compagnie française chargée de procéder au percement de l'isthme de Panama (1) et à un syndicat japonais en instance d'acquisition de terrains dans la baie de Magdalena (2). Ils les appliquèrent encore en protestant contre le contrat que, le 5 septembre 1910, le gouvernement de Haïti, à l'expiration de la concession de la Banque nationale, société anonyme française, passa, pour lui en donner la succession, avec un nouvel établissement français, la Banque de l'Union Parisienne (3). Les Etats-Unis s'étaient déjà élevés en 1875, au nom de la doctrine de Monroe, contre la concession octroyée par la Colombie à une société formée par un Français, M. de Lesseps, pour la construction d'un canal à travers l'isthme de Panama. — A différentes reprises, au cours du XIX[e] siècle, les Etats-Unis ont fait savoir officiellement aux gouvernements européens qu'ils ne verraient pas avec indifférence la cession de l'île de Cuba par l'Espagne à une autre puissance européenne : déclarations de Clay en 1825, de van Buren en 1840, de Webster en 1852 et de Grant en 1870 ; ils finissent en 1898, après avoir tenté de toutes manières de l'acquérir pour eux-mêmes, par l'enlever de vive force à la monarchie espagnole. — Quoique les secrétaires d'Etat Frelinghuysen et Olney aient affirmé en 1884 et en 1895 que l'arbitrage de l'Europe ne doit pas être admis en Amérique (n° 313[18]), les Etats-Unis ont en fait fréquemment reconnu que la doctrine de Monroe ne s'opposait pas à l'intervention d'arbitres européens dans des questions purement américaines : ainsi, ils n'ont point protesté lorsque les rois de Grande-Bretagne (Edouard VII), d'Espagne et d'Italie, le Conseil fédéral suisse, un président de la République française agirent comme arbitres pour déterminer les frontières de certains pays au Sud de l'Amérique. — Il a été fait, pendant la guerre mondiale de 1914-1919, une application intéressante du principe de la doctrine de Monroe qui défend l'intervention de l'Europe en Amérique. L'ambassadeur d'Allemagne aux Etats-Unis ayant parlé au mois d'octobre 1914 de la possibilité d'un débarquement de troupes allemandes sur le territoire du Canada, entré dans la guerre aux côtés de l'Angleterre, la presse américaine s'éleva contre ce projet comme contraire à la doctrine de Monroe : l'ambassadeur

---

(1) De Bustamante, *op. cit.*, R. D. I., t. XXVII, p. 125.
(2) Laferrière, *op. cit.*, R. D. I. P., t. XX, pp. 551 et s.
(3) V. Kernisan, *Haïti depuis 1915*, Revue des sciences politiques, t. XLII, 1919, p. 114.

de l'Empire allemand, dans une interview que lui prit un journaliste des Etats-Unis, déclara que son pays était un de ceux qui respectaient le plus cette doctrine, et le projet de débarquement n'eut aucune suite (1). — Les Etats-Unis ont affirmé solennellement la doctrine de Monroe dans la Conférence de la Paix de la Haye de 1899, à propos de l'article 27 de la convention du 29 juillet relative au réglement pacifique des conflits internationaux : à la séance du 25 juillet, leurs délégués ont déclaré qu'ils n'entendaient pas que l'Europe, en se basant sur l'article précité, se crût autorisée à intervenir dans les affaires américaines, et cette déclaration a été renouvelée lors des signatures des procès-verbaux. — Ils l'ont, de même, proclamée à la Conférence de la Paix de Paris en 1919, car les traités de paix auxquels cette conférence aboutit ont fait expressément mention de la doctrine de Monroe, pour en maintenir l'application, dans l'article 21 des statuts de la Société des Nations qui leur servent de prélude. — Le président Harding, qui a succédé en 1921 au président Wilson, a dit hautement, dans un discours prononcé à New-York le 19 avril 1921 à l'occasion de l'inauguration de la statue de Bolivar, son intention de demeurer fidèle à la vieille doctrine américaine : « La doctrine proclamée sous le président Monroe, qui depuis a toujours été gardée avec un soin jaloux comme une base fondamentale de notre propre République, a maintenu que ces continents ne seront pas considérés comme le champ des entreprises coloniales des puissances du vieux monde. Il y a eu des circonstances où le sens du Monroïsme a été mal interprété par quelques-uns ou dénaturé par d'autres, et a été l'objet d'une propagande fausse de la part de ceux qui ont vu en elle un obstacle à leurs propres ambitions. Certains ont cherché à faire de notre adhésion à cette doctrine la justification de préventions contre nous. Il nous ont faussement accusés de chercher à tenir les nations du monde à distance afin de pouvoir monopoliser le privilège d'exploitation à notre profit. D'autres ont affirmé que la doctrine ne serait jamais imposée par la force, si pour l'imposer nous étions entraînés dans de véritables hostilités. Les générations écoulées depuis que la doctrine a été proclamée ont prouvé que nous ne lui avons jamais donné une intention égoïste et que nous n'aurions jamais songé à en faire une exploitation. D'autre part, l'histoire des dix dernières années doit avoir certainement convaincu le monde entier que nous sommes résolus à combattre, s'il le faut, pour protéger de l'oppression ces continents et ces jeunes et vigoureuses démocraties ». — En 1919, au Sénat des Etats-Unis, quelques sénateurs proclamèrent, comme l'avaient fait déjà en 1884 et en 1895 Fre-

(1) Journaux américains du 28 octobre 1914.

linghuysen et Olney, que les Etats non américains ne peuvent être pris pour arbitres dans les discussions surgissant entre Etats du Nouveau Monde. Et, le 28 février de cette année, dans la même Assemblée, M. Lodge déclara que la « doctrine de Monroe n'implique qu'une proposition essentielle, à savoir que l'Amérique doit être libre de toute ingérence européenne et que les questions américaines, dans toutes les parties de l'hémisphère américain, doivent être réglées uniquement par des Américains ».

313[a]. — D. *La colonisation et l'intervention en Amérique des puissances non européennes. La politique d'hégémonie et d'impérialisme des Etats-Unis.* — La doctrine de Monroe, dans sa formule agrandie comme dans sa formule primitive, n'interdisait qu'aux *seules puissances de l'Europe* la colonisation et la domination en Amérique. En faut-il conclure qu'elle ne s'oppose pas à celles-ci de la part d'une puissance d'Asie, d'Afrique ou d'Océanie ? Pareille conclusion serait téméraire. L'occupation ou l'acquisition d'un territoire américain par un Etat d'un autre continent que l'européen ne doit-elle pas être au même titre attentatoire aux droits et aux intérêts des Etats-Unis, n'est-elle pas également contraire à l'idée de l'équilibre et de la séparation des continents ? La vérité est que si les déclarations de Monroe et de Polk n'ont fait aucune allusion à l'Asie, à l'Afrique et à l'Océanie, c'est qu'en 1823 et en 1845-1848 ces trois continents ne comptaient pas encore dans la politique mondiale. Et, de fait, quand des rapports s'établissent avec eux, les Etats-Unis n'hésitent pas à leur opposer la doctrine de Monroe. C'est précisément à propos d'un transfert de terrain offert à un syndicat *japonais* que, sur la proposition de M. Lodge, le Sénat vote en 1912 sa résolution allant jusqu'à fermer certaines parties du continent américain aux corporations étrangères. C'est de même, d'une manière générale, contre toutes concessions « *étrangères* » que le président Wilson se prononce en 1913 : en cette même année, une loi intérieure de l'Etat de Californie interdisait d'ailleurs aux Asiatiques de posséder, par acquisition ou location, des terres en dedans des frontières. Le président Roosevelt déclare, au surplus, dans un memorandum du 16 décembre 1901 à l'Allemagne, que la doctrine de Monroe prohibe en Amérique l'expansion territoriale d'une puissance « *non américaine* » — il ne dit pas : d'une puissance « *européenne* ». L'ancien président Taft est tout à fait explicite dans son discours du 4 mars 1919 au Metropolitan-Opera de New-York : « Dans son ensemble, la doctrine de Monroe veut dire que, dans notre propre intérêt, nous n'avons pas l'intention de permettre aux puissances de l'Europe *ou de l'Asie* d'acquérir par la guerre, par des achats ou par des intrigues, aux dépens des nations de notre hémisphère, d'autres territoires, d'au-

tres avantages politiques ou d'autres bases stratégiques que ceux qu'elles possèdent déjà » (1). Quoiqu'il en soit, cette application de la doctrine, si elle est conforme à son esprit, n'en constitue pas moins une extension de son texte.

313[22]. — Une interprétation littérale de ce texte pouvait toutefois, à un autre égard, servir grandement les intérêts des Etats-Unis. Puisque, par ses termes, la doctrine de Monroe défendait seulement la colonisation ou la domination *européenne*, il était permis d'en déduire qu'elle ne s'opposait pas à l'intervention américaine, *au profit des Etats-Unis d'Amérique*. Ce n'est cependant pas l'argumentation dont les Etats-Unis firent usage pour exercer leur prépondérance en Amérique, — par crainte sans doute de la voir invoquer contre eux au bénéfice des puissances d'Asie, d'Afrique ou d'Océanie. Ils préférèrent employer la doctrine elle-même comme instrument d'influence. L'interprétation que Polk en avait donnée leur offrait à cet égard toute facilité. D'après elle, en effet, pour s'interposer en Amérique, les Etats-Unis n'ont pas à attendre qu'un acte de colonisation ou de domination de l'Europe s'y soit réellement produit ; la préparation ou la menace d'un pareil acte, voire même la simple crainte de cette préparation ou de cette menace, doivent suffire à légitimer leur action. C'était les laisser seuls juges des circonstances, qu'au besoin ils pourraient faire naître. L'apparition de troubles à l'intérieur d'une république américaine, la méconnaissance par cette république des règles en usage dans les pays civilisés, une demande d'assistance ou une offre de transfert faite par elle à une puissance européenne, permettant l'appréhension d'une immixtion de l'Europe, devenaient donc pour eux des motifs d'intervention. Et, aucune limitation ne leur étant imposée en ce qui concerne les moyens de sauver d'une ingérence européenne un Etat du Nouveau Monde, ils pouvaient, vis-à-vis de cet Etat, prendre toutes les mesures qu'ils jugeaient bon pour intervenir dans ses affaires intérieures ou extérieures. La doctrine de Monroe était ainsi susceptible de conduire, par son application même, à l'hégémonie des Etats-Unis sur l'Amérique entière. Elle pouvait même aboutir à un véritable impérialisme américain, c'est-à-dire à l'exercice d'un protectorat ou d'un contrôle étroit ou encore à des annexions de territoires. Le président Polk en a fait, d'ailleurs, lui-même l'aveu en ces termes d'une brutale franchise : « En Amérique, il y a bien des Américains, mais il n'y en a pas de plus Américains que nous. La colonisation, l'intervention, l'établissement d'un pouvoir quelconque sont défendus à l'Europe ; mais, nous, nous avons carte blanche pour conquérir, coloniser et intervenir quand il y

(1) La Vie des Peuples, 10 mai 1919, p. 45.

aura lieu. Sans doute, nous avons retiré des droits aux Européens, mais nous les avons retirés pour nous les approprier et en profiter seuls tout à notre gré, sans respecter les autres Etats du Nouveau-Monde ».

313[23]. — Telle fut en fait la politique que, dans la seconde moitié du XIX[e] siècle, les Etats-Unis ont presque constamment suivie vis-à-vis de certains pays de l'Amérique. C'est en se retranchant derrière la doctrine de Monroe transformée en remède préventif contre une immixtion de l'Europe que, notamment, ils conquièrent ou essayent de conquérir en 1845, en 1846 et en 1848 les territoires du Texas, de l'Orégon et de l'Yucatan ; que, de 1857 à 1860, ils projettent d'établir leur protectorat sur le nord du Mexique et de pénétrer à main armée dans ce pays ainsi que dans le Nicaragua et dans la Nouvelle Grenade ; qu'ils tentent de se faire céder en 1869 la baie de Samana et en 1870 l'île de Saint-Domingue en son entier. — La politique américaine d'hégémonie et d'impérialisme a surtout pour champs d'application les territoires de l'Amérique Centrale ; car ces territoires, étant les plus voisins des Etats-Unis, sont de nature à les intéresser davantage. A cet égard, il faut signaler spécialement les affaires du canal de Panama, du Vénézuéla, des Antilles, du Nicaragua, du Honduras, du Mexique. — Dès que leur apparut l'utilité d'un canal intérocéanique, les Etats-Unis eurent comme politique de l'avoir sous leur autorité exclusive : sans doute en 1850, par le traité Clayton-Bullwer, ils consentirent à son sujet à une sorte d'alliance avec la Grande-Bretagne, mais ce fut pour éviter que celle-ci, profitant de certaines circonstances, n'établit seule sa main-mise sur le canal futur ; et, sitôt qu'ils le purent, ils se dégagèrent du traité : ils y réussirent ; ils parvinrent de même à écarter la France. Il leur fallait, toutefois, faire plus que d'éloigner leurs rivaux européens ; il leur fallait s'assurer le droit exclusif de construire et d'exploiter le canal sur territoire colombien. Ils parvinrent à obtenir à cet effet de la Colombie la signature d'un traité le 22 septembre 1903. Seulement le congrès colombien refusa la ratification de la convention. Alors, brusquement, un mouvement séparatiste éclate à Panama, qui leur vient singulièrement en aide : au moyen de leur marine ils arrêtent les tentatives de répression colombiennes, et le département de Panama qui s'érige en République indépendante s'empresse de signer avec eux le 19 novembre 1903 un traité qui leur donne un protectorat latent sur le nouvel Etat en même temps que des droits équivalant à une véritable souveraineté sur le tracé du canal et les terres avoisinantes. Le canal va désormais pouvoir s'ouvrir en territoire américain (1).

---

(1) V. Rougier, R. D. I. P., t. XI, p. 567.

— En 1895, un litige de frontières se produit entre l'Angleterre et le Vénézuéla ; les Etats-Unis, se faisant les dispensateurs souverains du sol américain, somment la Grande-Bretagne d'en soumettre le réglement à un arbitrage où ne figureront que des commissaires anglais et américains. En 1902, nouveau conflit du Vénézuéla avec l'Angleterre, l'Allemagne et l'Italie à propos de réclamations de leurs nationaux : devant le blocus des escadres alliées, les Etats-Unis interviennent et, s'ils reconnaissent le droit de l'Europe à exiger satisfaction du Vénézuéla, ils contrôlent étroitement les moyens d'action dont ils tolèrent l'emploi à son égard. — La région des Antilles est un nouveau domaine où les Etats-Unis ont librement étendu leur expansion en s'abritant derrière la doctrine de Monroe. C'est vers Cuba qu'ils dirigèrent d'abord leur activité. Il y a longtemps qu'ils aspirent à sa possession : en 1848 et en 1853, ils en proposent l'achat au gouvernement espagnol ; bientôt ont lieu dans l'île des révoltes qu'entretiennent des expéditions de flibustiers organisées sur le territoire des Etats-Unis ; ceux-ci s'interposent pour imposer des réformes au gouvernement espagnol et finalement, en 1898, c'est les armes à la main que, par une guerre avec l'Espagne, ils interviennent dans les affaires de l'île de Cuba. Cuba est délivré de la domination espagnole ; les Etats-Unis en reconnaissent l'indépendance, mais ils se font concéder le droit de protéger la nouvelle République, et celle-ci devient politiquement dépendante de l'administration fédérale. — A la suite de difficultés financières avec certaines puissances de l'Europe et de troubles civils plus ou moins graves, les Etats-Unis interviennent à diverses reprises, pour en limiter l'autonomie gouvernementale, dans les Républiques de Saint-Domingue et de Haïti, au Honduras, au Nicaragua, au Mexique et y établissent une sorte de protectorat financier et politique. Leurs dernières manifestations à cet égard sont des traités du 8 février 1907 avec la République Dominicaine, des 10 janvier et 6 juin 1911 avec le Honduras et le Nicaragua, du 16 septembre 1915 avec Haïti : c'est au mois de juillet 1915, à la suite de troubles civils, que les Etats-Unis intervinrent dans les affaires d'Haïti ; de brèves négociations diplomatiques, appuyées par une action militaire, aboutirent à la signature, le 16 septembre, d'une convention entre les gouvernements des deux pays, accordant aux Etats-Unis le contrôle général des finances et la réorganisation de la politique intérieure (1). — Le 4 août 1916, par traité, les Etats-Unis achè-

---

(1) V. De la Rosa, *Les finances de Saint-Domingue et le contrôle américain*, R. D. I. P., t. XVIII, XIX et XXI. — Scelle, *Contrôle américain au Honduras et au Nicaragua*, R. D. I. P., t. XIX, p. 126. — Kernisan, *Haïti depuis 1915*, Revue des sciences politiques, t. XLII, 1919, p. 112.

tent au Danemark les Antilles danoises dont ils avaient song depuis de longues années à s'assurer la possession (1). — Au Mexique, depuis plusieurs années, la guerre civile existe à l'état endémique : les Etats-Unis y procèdent, sous des formes diverses, à plusieurs interventions (2). — En 1921, le Costa-Rica et l'Eta de Panama étant entrés en conflit, le grande République s'entre met pour leur imposer la solution qu'elle estime la plus juste. — L'ex-secrétaire d'Etat Root a, en 1912, défini en ces terme la politique des Etats-Unis vis-à-vis de l'Amérique Centrale : « C'est une question de temps pour que le Mexique, l'Amérique Centrale et les îles qui nous manquent encore dans la mer des Antilles soient placés sous notre domination... Haïti, le Mexique, la Colombie, Nigaragua et les autres Etats de l'Amérique Centrale ne pourront prospérer que sous notre protectorat » (3). Mais, à en croire les hommes d'Etat américains, cette domination et ce protectorat ne doivent pas conduire à une suppression complète de souveraineté, à une annexion de territoire : « Ce que nous voulons, a dit le secrétaire d'Etat Knox à Panama, à Costa-Rica, au Nicaragua, au Honduras, dans la tournée qu'il fit en 1912 en Amérique Centrale, c'est assurer l'établissement d'une paix durable, donner aux Républiques de l'Amérique latine beaucoup de prospérité et de bien-être ; nos hommes politiques ne sont point animés de projets sinistres à leur égard, destinés à usurper leur souveraineté et leur territoire... Les Etats-Unis ont l'intention de conserver l'intégrité des Républiques de l'Amérique Centrale et de les protéger contre toute menace venant soit de l'intérieur, soit de l'extérieur ; ils repoussent énergiquement la pensée d'augmenter leur propre territoire à leurs dépens... Il ne serait pas logique de vouloir maintenir une doctrine comme celle de Monroe et d'en répudier en même temps les conséquences immédiates, en évitant de prendre les mesures que la raison nous dicte pour notre propre sécurité, c'est-à-dire en nous abstenant de chercher à supprimer la fièvre des révolutions particulièrement intense dans l'Amérique Centrale et la zone de la mer des Antilles, qui empêche dans ces pays la paix et la prospérité » (4). — La politique d'hégémonie et d'impérialisme des Etats-Unis s'est exercée à un moindre degré sur les pays de l'Amérique du Sud, et elle n'y a presque plus d'applications aujourd'hui, car ici les Etats sont plus éloignés, sont moins faibles, ne sont plus aussi troublés par les guerres civiles, sont plus respectueux de leurs devoirs

---

(1) V. R. D. I. P., t. XXIV, p. 454.
(2) Comp. Scelle, R. D. I. P., t. XXI, pp. 117 et s.
(3) V. R. D. I. P., t. XXI, p. 460.
(4) V. R. D. I. P., t. XXI, pp. 454 et 456.

vis-à-vis des autres Etats, spécialement vis-à-vis des Etats européens. On doit toutefois signaler qu'en 1893-1894 l'escadre des Etats-Unis, mouillée dans la baie de Rio-de-Janeiro, déjoua, par son attitude, une tentative de restauration monarchique au Brésil. Lors de la grande guerre de 1914-1919, la France et l'Angleterre, prétendant avoir à se plaindre de violations de la neutralité commises en faveur de l'Allemagne par la République de l'Equateur et la Colombie, demandèrent au gouvernement des Etats-Unis d'agir auprès de ces puissances pour qu'elles observassent plus strictement leur neutralité : ce gouvernement refusa d'exercer l'acte d'hégémonie qu'on lui demandait et se contenta de charger ses agents diplomatiques en Colombie et dans l'Equateur de procéder à une enquête discrète sur les faits dénoncés pour être à même, le cas échéant, d'offrir ses bons offices aux auteurs de la réclamation ou à ceux qui en étaient l'objet (1). — En 1922, le président des Etats-Unis, M. Harding, intervient comme arbitre entre le Chili et le Pérou pour régler les difficultés qui depuis longtemps séparaient ces deux pays au sujet des conditions du plébiscite à instituer dans les provinces de Tacna et d'Arica.

313[24]. — A côté de la politique d'hégémonie ou d'impérialisme *politique*, n'y a-t-il pas eu aussi, de la part des Etats-Unis, vis-à-vis des Etats américains du Sud et du Centre, une politique d'hégémonie ou d'impérialisme *économique* ? En 1881, le secrétaire d'Etat Blaine essaya d'inaugurer une semblable politique. En invitant, comme on l'a vu (n° 313[19]), les nations de l'Amérique à un congrès appelé à étudier la formation d'une union douanière américaine, il avait la pensée secrète d'englober l'Amérique entière dans une sorte d'immense Zollverein, qui permettrait aux Etats-Unis d'évincer de l'Amérique latine la concurrence européenne et d'établir leur hégémonie économique sur le continent américain. Mais, on le sait, (n° 313[19]), à la conférence qui se tint à Washington en 1889-1890 ce dessein d'hégémonie ne put être réalisé, et il n'en fut plus question par la suite (2).

313[25]. — Cependant, à partir de la fin du XIX[e] siècle, soit qu'ils aient pris davantage conscience de leurs liens naturels avec les pays américains du Centre et du Sud, soit qu'ils aient considéré comme terminée la main-mise sur ces pays que leur propre intérêt exigeait, les Etats-Unis ont à diverses reprises fait preuve

---

(1) V. Alvarez, *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*, 1915, p. 77.

(2) V. Alvarez, R. D. I. P., t. IX, p. 576 et *Le droit international américain*, p. 209. — Mérignhac, *Traité de droit public international*, 1re partie, pp. 423-424. — Pradier-Fodéré, R. D. I., 1888, p. 514. — V. aussi Basdevant, R. D. I. P., t. XV, pp. 209 et s. — De Beaumarchais, *op. cit.*, pp. 191 et s. — Pétin, *op. cit.*, p. 367.

d'une tendance nouvelle, plus libérale, dans leurs rapports avec les Rèpubliques hispano-américaines. Ils semblent désormais vouloir plus ou moins renoncer vis-à-vis d'elles à la pratique d'hégémonie et d'impérialisme. C'est de toutes façons qu'ils s'attachent à détruire la méfiance que cette politique avait inspirée à leur égard chez les Etats latins. A l'époque la plus moderne, les hommes politiques des Etats-Unis ont, en effet, plusieurs fois, affirmé que leur gouvernement entendait ne traiter jamais qu'en égaux les Etats de l'Amérique du Sud. C'est notamment ce que déclarèrent : le secrétaire d'Etat Root en 1906, à la troisième conférence pan-américaine à Rio-de-Janeiro (12) et dans ses voyages à travers l'Amérique latine ; le président Wilson, au deuxième congrès scientifique pan-américain de 1915-1916 ; le secrétaire d'Etat Colby, lors de sa tournée dans l'Amérique latine en 1920-1921; le président Harding, dans un discours prononcé en avril 1921 à l'inauguration de la statue de Bolivar, à New-York. Au mois de février 1921, l'amiral Rodman, commandant de l'escadre américaine envoyée sur les côtes de l'Amérique du Sud pour rappeler la doctrine de Monroe, proclama que « jamais les Etats-Unis n'ont prétendu absorber les Républiques sud-américaines et que la doctrine de Monroe impose simplement aux Etats-Unis le devoir de veiller sur leurs sœurs plus faibles comme une république sœur, en faisant entendre aux puissances de l'Europe sans distinction qu'elles ne peuvent pas se mêler des affaires américaines ». En 1916, à la suite du congrès scientifique américain où le président Wilson avait insisté sur les liens communs qui rattachent les républiques américaines entre elles et sur la confiance qu'elles doivent avoir dans les Etats-Unis « quoique jusqu'à présent elles n'aient pas été certaines de l'usage que les Etats-Unis allaient faire de leur puissance », le secrétaire d'Etat des Etats-Unis, M. Lansing, au nom du gouvernement américain, soumit aux diverses répu-

---

(1) M. le secrétaire d'Etat Root a été à cet égard très explicite : « Nous ne cherchons aucune victoire, a-t-il dit à la conférence de Rio, nous ne désirons plus d'autre territoire que le notre et nous ne voulons pas d'autre souveraineté que la souveraineté sur nous-mêmes. Nous considérons l'indépendance et l'égalité des droits des membres les plus petits et les plus faibles de la famille des nations comme ayant droit à un aussi grand respect que ceux des grands empires, et nous considérons l'observation dudit respect comme la principale garantie des faibles contre l'oppression des forts. Nous ne prétendons ni ne désirons aucun droit, privilège ou pouvoir, que nous ne reconnaissions librement à chacune des Républiques américaines. Nous désirons augmenter notre prospérité, développer notre commerce, accroître notre richesse, notre savoir et notre génie, mais notre conception du véritable moyen de le réaliser n'est pas d'écraser les autres pour bénéficier de leurs ruines, mais de nous aider amicalement les uns les autres en vue d'une commune prospérité » (*Tercera Conferencia internacional americana, 1906, Actas, resoluciones, documentos,* p. 95, Rio-de-Janeiro, 1907).

bliques de l'Amérique un projet de traité de garanties mutuelles pan-américain, dont les bases étaient les suivantes : 1° union des Républiques américaines dans une commune et mutuelle garantie de leur intégrité territoriale sous la forme républicaine ; 2° garantie pour le règlement par arrangement amiable ou par arbitrage de tous différends de limites actuellement pendants entre elles : 3° accord entre toutes les républiques pour le règlement par des commissions d'enquête ou par l'arbitrage de tous autres différends qui s'éleveraient entre elles ; 4° garantie qu'aucune république ne permettra à des expéditions révolutionnaires dirigées contre une autre de s'organiser sur son territoire et que tout envoi de munitions aux révolutionnaires d'un pays voisin sera interdit (1).

313[26]. — La doctrine de Monroe, avec ses interprétations diverses, a exercé parfois son influence même sur la législation interne des Etats-Unis. Par des droits protectionnistes élevés, ils écartent de leur territoire les marchandises des autres parties du monde, et, par des lois de plus en plus restrictives en matière d'immigration, ils le ferment, en les considérant comme « indésirables », à de nombreux étrangers appartenant aux continents non américains : à ce dernier égard, les sujets asiatiques, chinois et japonais, ont été l'objet de mesures particulièrement rigoureuses, qui ont été souvent la cause de confiits entre les Etats-Unis et les Empires d'Asie. — Les Américains ont même tenté d'appliquer la doctrine de Monroe sur le terrain religieux en créant un catholicisme américain : les idées du Père Hecker, propagateur de ce système, ont été condamnées par le Saint-Siège en 1899 (2).

313[27]. — II. — 3[e] PRINCIPE. — NON INTERVENTION DES ÉTATS-UNIS EN EUROPE. — A. *La doctrine primitive.* — Faibles et incertains de leurs destinées, les Etats-Unis, dès le début de leur indépendance, doivent éviter toute attitude susceptible de les mêler aux disputes de l'Europe et d'éveiller la défiance de celle-ci à leur égard. Monroe pose donc en 1823 la règle de la non intervention des Etats-Unis dans les affaires européennes. C'était une ligne de conduite que Washington, Madison et Jefferson avaient déjà préconisée : il faut, avaient-ils dit, non seulement s'abstenir de contracter des alliances, mais encore avoir avec l'ancien monde le moins possible de rapports politiques. Une politique de prudence ne doit cependant pas exclure une politique de dignité : les Etats-Unis, déclare Monroe, pourront exceptionnellement

---

(1) V. R. D. I. P., t. XXIII, p. 605.

(2) V. Carbonnel, Revue chrétienne, 1[er] novembre 1898. — Correspondant, 25 mai et 10 juillet 1897. — Etudes religeuses, philosophiques, historiques et littéraires, juillet-août 1898.

intervenir en Europe « lorsque leurs droits seront atteints ou sérieusement menacés ». Cette conception du président Monroe est en parfaite harmonie avec les principes rationnels du droit international : l'intervention est licite lorsqu'il s'agit pour un Etat de protéger son existence, sa conservation personnelle. D'après Monroe, en effet, il convient de l'observer, il ne doit pas suffire, pour que les Etats-Unis puissent intervenir en Europe, que leurs *intérêts* soient lésés, il faut que leurs *droits* se trouvent blessés par la conduite d'un autre Etat.

313[23]. — B. *Les développements et les applications de la doctrine. — La politique impérialiste des Etats-Unis.* — Pendant longtemps les Etats-Unis sont demeurés fidèles à la conception de l'auteur du message de 1823. Mais, par la suite des temps, au fur et à mesure que grandirent la force et la puissance économique de l'Union, et qu'avec elles des relations plus fréquentes s'établirent avec le vieux continent, la notion d'intérêt se mélangea peu à peu avec celle de droit. La perspective d'une lésion de simples intérêts donna lieu à des ingérences dans les affaires diplomatiques de l'Europe aussi bien que celle d'une lésion de droits véritables. Et, progressivement, le droit à l'existence — « le droit de la propre défense » (*Self preservation*) — fut envisagé par les Etats-Unis, non plus seulement comme le droit de faire cesser ou de prévenir toute attaque dirigée contre le maintien de leur conservation personnelle, mais aussi comme la loi de croître, la faculté qu'ont les nations fortes de s'agrandir et de se développer. Indiquons quelques-uns des cas où l'Union se mêla à la politique européenne. — En 1849, lors de l'insurrection des Hongrois contre l'aristocratique Autriche, les Etats-Unis envoient en Hongrie un agent, dont la mission est jugée par l'Autriche « inconciliable avec le principe de non intervention formellement annoncé comme la base de la politique américaine » ; toutefois, tout en recevant et en fêtant le révolutionnaire hongrois Kossuth, ils lui refusent l'aide armée qu'il réclame, car ils « n'ont aucun pouvoir de prendre part dans les luttes internes des nations européennes » (1). — En 1878, ils ne veulent pas signer le traité de Berlin, parce que les questions qu'il règle ont trait uniquement aux rapports européens : mais leurs journaux, au nom du droit des peuples à la liberté tel que Monroe l'a proclamé, parlent de la nécessité d'une Bulgarie et d'une Arménie indépendantes. — C'est bientôt avec une vigueur particulière qu'ils agissent en Europe dès que sont atteints les droits de leurs nationaux. En 1895, dans les troubles d'Arménie, des missionnaires américains souffrent des dommages : ils envoient des navires dans les eaux

(1) V. Moore, *Digest*, t. I, pp. 218 et s., et t. VI, pp. 46 et s.

turques et exigent des réparations en ne gardant aucun des ménagements auxquels se croient tenues les nations européennes. Lorsque, en 1902, une Américaine, miss Stone, est capturée par des brigands, ils usent à Constantinople de la même pression brutale. En 1904, à la suite de la destruction par les Turcs d'écoles américaines, ils demandent pour leurs collèges le traitement de la nation la plus favorisée et. comme corrollaire déguisé, le haut protectorat des Arméniens protestants ; ils réclament du Sultan la transformation en ambassade de leur légation à Constantinople, et une importante escadre est expédiée dans les Dardanelles. — Mais il y a plus : ce n'est pas simplement à la Turquie, c'est à l'Europe elle-même qu'ils s'adressent, au nom de l'intérêt général, pour le plus grand bien de la justice et de l'humanité. A propos des massacres de Chrétiens en Arménie, ils rappellent les puissances de l'Europe à l'exécution du traité de Berlin, dont ils ne sont pourtant pas les signataires. Ils entendent, d'ailleurs, posséder en Orient une situation analogue à celle des grands Etats européens : en 1896, invoquant l'article 2 de la convention des détroits du 13 mars 1871 à laquelle ils n'ont pas été parties, ils émettent la prétention d'avoir à Constantinople, comme les Etats d'Europe, un stationnaire au service de leur légation. — C'est encore à d'autres points de vue que l'action de la diplomatie américaine s'affirme sur le continent européen. A la suite de persécutions contre les Israélites en Moldavie et en Valachie, le gouvernement américain déclare, en 1872, que, « bien qu'il ne soit pas l'une des parties signataires du traité de Paris du 30 mars 1856 et qu'il se soit abstenu, selon la règle observée aux Etats-Unis, d'intervenir directement ou indirectement dans les affaires européennes, le grief dont il est ici question a un caractère tellement universel et cosmopolite que tous les gouvernements ont un intérêt à en demander le redressement » (1). Et, en 1902, après le traité de Berlin du 13 juillet 1878 qui a prévu la protection des Juifs en Roumanie, les Etats-Unis, dans l'intérêt de l'humanité et se considérant menacés par l'importante immigration des Juifs roumains sur leur territoire, adressent un pressant appel aux grandes puissances de l'Europe pour chercher avec elles un moyen efficace de faire observer par la Roumanie les prescriptions du traité de Berlin concernant les Israélites. En 1903, à l'occasion de troubles antisémitiques qui ont lieu à Kitchineff, le président des Etats-Unis Roosevelt accepte de transmettre officiellement au Tsar une pétition des Juifs d'Amérique protestant contre la situa-

(1) V. Rey, R. D. I. P., t. X, pp. 476, 495 et s., 499 et s., et t. XI, p. 88.

tion faite en Russie à leurs coreligionnaires (1). — C'est avec le plus vif empressement que les Etats-Unis se rendent, en 1899, avec les puissances de l'Europe, à la Conférence de la Paix de la Haye qu'a convoquée le Tsar de Russie. Ils prennent toutefois soin de déclarer qu'ils n'abandonnent pas pour cela les principes de la doctrine de Monroe. En effet, dans cette conférence, au sujet de l'article 27 de la convention sur le règlement pacifique des conflits internationaux qui reconnaît aux puissances signataires le devoir, dans le cas où un conflit aigu menace d'éclater entre deux ou plusieurs d'entre elles, de rappeler à celles-ci que la cour permanente d'arbitrage leur est ouverte, ils expriment une réserve affirmant le maintien de la doctrine de Monroe, non pas seulement en tant qu'elle prohibe l'intervention de l'Europe dans les affaires américaines, mais aussi en tant qu'elle interdit l'intervention des Etats-Unis dans les affaires européennes : « Rien de ce qui est contenu dans cette convention, porte la réserve, ne peut être interprété de façon à obliger les Etats-Unis d'Amérique à se départir de leur politique traditionnelle en vertu de laquelle ils s'abstiennent d'intervenir, de s'ingérer ou de s'immiscer dans les questions politiques, dans la politique ou dans l'administration intérieure d'aucun Etat étranger. Il est bien entendu également que rien dans la convention ne pourra être interprété comme impliquant un abandon par les Etats-Unis d'Amérique de leur attitude traditionnelle à l'égard des questions purement américaines ». Fier du rôle joué en 1899 par les délégués américains, le président Roosevelt, au mois d'octobre 1904, prend l'initiative de convoquer toutes les nations de l'univers à une nouvelle Conférence de la Paix, et, à cette conférence, qui a lieu à la Haye en 1907, les Etats-Unis se rendent : mais leurs représentants ont reçu pour instructions de « s'abstenir d'énoncer des opinions sur des sujets qui concernent l'Europe seule et dans lesquels, pour cette raison, les Etats-Unis n'ont aucune prétention d'entrer » (Instructions de M. Root du 31 mai 1907). — On peut faire remonter à 1884 la date à laquelle les Etats-Unis ont ouvertement décidé de ne plus se tenir à l'écart de la politique de l'Europe. Ils consentirent alors à participer à la conférence qui devait l'année suivante siéger à Berlin : les questions à débattre dans cette conférence, si elles concernaient l'Afrique, intéressaient exclusivement des puissances européennes. Il en fut de même de la conférence de Bruxelles de 1890 sur la traite des esclaves et le régime des spiritueux en Afrique : les Etats-Unis y prennent part également, mais, éprouvant un scrupule tardif, ils s'abstiennent de signer la déclaration nécessaire pour la mise à exécution des

(1) V. la note précédente, p. 625.

résolutions de la conférence. Une nouvelle preuve de leur orientation nouvelle est encore donnée en 1906 par leur assistance à la conférence d'Algéciras : c'est un problème de politique européenne générale qu'il s'agit vraiment d'y régler, car, sous prétexte de déterminer le régime du Maroc, on veut en réalité résoudre de graves difficultés entre l'Allemagne et la France qui, nées à son sujet, mettent en péril la paix de l'Europe. Ils s'écartent ainsi de jour en jour davantage, non pas à proprement parler du 3e principe de Monroe car ce que leur interdisait textuellement ce principe c'était l'« *intervention* » beaucoup plus que la simple immixtion dans les affaires de l'Europe, mais de la politique d'isolement préconisée par les premiers fondateurs de la République : Washington, Jefferson, Madison. — Ne faut-il pas voir le suprême aboutissement de cette orientation dans leur participation de 1917 à la grande guerre européenne ? Ce serait une erreur de donner à cette question une réponse affirmative. L'intervention américaine, qui s'est alors produite, loin d'avoir constitué une brèche à la doctrine de Monroe, n'en a été que l'application stricte. Ce n'est pas, en effet, à son début que les Etats-Unis entrèrent dans la guerre ; il a fallu, pour qu'ils y participent, que leurs « *droits* » fussent effectivement « *atteints* » par l'Allemagne et par l'Autriche-Hongrie. On peut même dire qu'à cet égard ils ont attendu l'extrême limite de l'atteinte à leurs droits, car ils sont intervenus contre les Empires centraux non pas quand leurs droits ont commencé d'être « sérieusement menacés » ou même « atteints », suivant les propres expressions de Monroe, mais seulement lorsqu'ils ont été convaincus, après de longs délais, que ces Etats étaient décidés à persévérer dans leur attitude première vis-à-vis d'eux : ils auraient pu très légitimement se mêler au conflit européen dès le premier torpillage qui attentait à leurs droits et même dès les premières manœuvres criminelles organisées sur leur territoire par les représentants de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie; ils auraient même pu, comme le demandait l'ancien président Roosevelt, intervenir dans la lutte dès 1914, après l'invasion de la Belgique et sitôt les violations des conventions de la Haye commises par l'Allemagne, car les conventions de la Haye, que l'Amérique avait ratifiées, étaient faites pour la protection de l'Amérique aussi bien que pour celle de la France, de la Belgique ou de l'Angleterre, et leur infraction par l'Allemagne portait atteinte aux droits des Etats-Unis tout comme toute violation du droit criminel est considérée comme la violation du droit de chaque citoyen de l'Etat (1). Ce qui prouve bien que la méconnaissance des droits des Etats-Unis a été, conformément à la

(1) V. Garner, *op.* et *loc. cit.*, p. 164.

déclaration de Monroe, le motif de leur détermination, c'est qu'ils ne sont entrés en lutte que contre les auteurs de cette méconnaissance, non contre les alliés de ceux-ci, la Turquie et la Bulgarie, auxquels ils ne pouvaient faire le même reproche. Au surplus, respectueux de la politique de Washington et de Jefferson, dont Monroe s'était inspiré, ils ont évité de se présenter en « alliés » des ennemis des Empires centraux, ils s'en sont dits simplement les « associés ». — Mais, la paix une fois rétablie, les Etats-Unis sont entièrement revenus à leur attitude d'isolement à l'égard de l'Europe : s'ils ont participé à la Conférence de Paris qui prépara les traités de paix avec l'Allemagne, l'Autriche et la Hongrie et s'ils ont signé ces traités, ils ne les ont point ratifiés et ils ont conclu ensuite avec leurs anciens ennemis des accords de paix séparés ; ils se sont, d'autre part, toujours dispensés d'assister officiellement aux nombreuses réunions que tinrent les puissances alliées de l'Europe et le Japon pour procéder à l'exécution des conditions de la paix; enfin, lorsqu'en 1921 et en 1922 il fut question de tenir à Cannes une réunion et à Gênes une conférence pour délibérer sur la reconstitution économique de l'Europe, ils ont déclaré expressément ne pas vouloir y envoyer de plénipotentiaires. — Ils ont toutefois, afin de contribuer au maintien de la paix générale, pris l'initiative en 1921 de réunir à Washington une conférence destinée à imposer, non seulement à eux-mêmes, mais encore aux principales puissances de l'Europe et de l'Asie, une limitation de leur armement naval, conférence qui, finalement, aboutit en ce sens à un traité signé le 6 février 1922.

313[29]. — C. *L'intervention des Etats-Unis d'Amérique en dehors de l'Europe. Politique impérialiste.* — L'intervention des Etats-Unis dans les affaires de l'Europe fut surtout un impérialisme moral. C'est un caractère plus réaliste qu'a revêtu l'impérialisme américain en dehors de l'Europe. Il en fut ainsi principalement sur le continent le plus voisin de l'Amérique, en Océanie. Ici c'est véritablement une expansion territoriale, tout au moins un contrôle équivalant à une annexion, qu'ils poursuivent et réalisent. — Profitant de leur guerre heureuse avec l'Espagne, les Etats-Unis, par le traité de paix de Paris du 10 décembre 1898, prennent pied dans le continent océanien en s'y faisant céder les Philippines et l'île de Guam. — La même année, ils soumettent à leur autorité les îles Hawaï : au sujet de ces îles, le président Tyler en 1842 et en 1843, Clayton en 1850, le président Fillmore en 1851, Marcy en 1855 avaient affirmé que leur pays s'opposerait, même de force, à la conquête par l'Europe, et Blaine en 1881 avait déclaré que « les Hawaï ne pouvaient pas faire partie du système asiatique mais devaient faire partie du système américain ». — Les Etats-Unis participent en 1889, avec l'Allemagne et l'Angleterre, à la

conférence de Berlin qui proclame les îles Samoa indépendantes sous le condominium des trois puissances ; puis, en 1899, ils deviennent seuls souverains de la plus grande partie d'entre elles. — Ainsi, les Etats-Unis se trouvent avoir une ligne presque ininterrompue de possessions depuis la côte du Pacifique jusqu'à la côte asiatique : résultat fort important au point de vue stratégique pour les bases de ravitaillement que ces possessions leur fournissent. — Morale en Europe, territoriale et stratégique en Océanie, l'intervention des Etats-Unis est en Asie presqu'exclusivement économique. C'est en Chine qu'elle s'est produite. Et elle y a revêtu une double forme. Ils ont tout d'abord inondé le Céleste-Empire de missionnaires. Ils y ont, d'autre part, en 1900, de concert avec les grandes puissances de l'Europe et le Japon, envoyé des troupes pour aider le gouvernement chinois à réprimer les troubles des Boxers et protéger contre eux les légations et les sujets étrangers. Mais, sous l'une ou l'autre de ces formes, leur intervention n'avait qu'un but : sauvegarder les débouchés nécessaires à leur commerce en Chine, qui avait pris depuis la fin du XIX^e^ siècle une extension considérable : leurs missionnaires devaient s'insinuer dans le pays comme agents commerciaux, sous le couvert de la bienfaisance, et leurs soldats y ramener la sécurité. Avec l'intensité de sa production industrielle et sa proximité de l'Asie, la grande République américaine peut être sûre de triompher de toute concurrence étrangère, si la Chine est ouverte librement, à titre égal, à toutes les nations. Elle s'est dès lors évertuée, et finalement elle a réussi à imposer à Pékin et aux gouvernements d'Europe le principe économique de la « porte ouverte », qui doit assurer sa prédominance. Et à ce principe, pour en garantir l'application, elle a ajouté et également imposé aux autres puissances celui de l'intégrité territoriale de la Chine. Aussi, satisfait du résultat, le président Roosevelt pouvait-il s'écrier le 25 novembre 1900, à Philadelphie : « Cela a été la bonne fortune signalée de l'Union qu'à la première occasion où elle a dû se mêler à la politique du monde, elle a fixé les principes sur lesquels les autres nations devront s'appuyer pour traiter les affaires du grand Empire asiatique » (1). Ce sont les mêmes errements que suivit quelques années plus tard le président Harding. Celui-ci, en effet, convoqua à la fin de 1921 à Washington une conférence internationale pour traiter des questions d'Extrême-Orient, et au nombre des conventions qui sortirent de cette conférence en figure une, du 6 février 1922, qui proclama à nouveau en ce qui concerne la Chine les deux règles de la porte ouverte et de l'intégrité territoriale. — En Afrique, on l'a vu (n° 313[25]), les Etats-Unis sont

(1) V. Ribet, *Le vol dé l'aigle*, pp. 195 et s.

également intervenus ; mais, ici, leur intervention s'est produite à la remorque de celle de l'Europe et comme conséquence de leur politique vis-à-vis de celle-ci. En 1910, le gouvernement de Libéria (république fondée sur les côtes de Guinée en 1822 par des nègres affranchis de l'Amérique du Nord et les indigènes d'Afrique) ayant sollicité le concours des Etats-Unis pour sortir de la situation précaire, spécialement au point de vue financier, dans laquelle il se trouvait, le cabinet de Washington a répondu à son appel en lui proposant un arrangement dont la conséquence est l'établissement d'une sorte de protectorat américain sur l'Etat africain ; cet arrangement a été soumis par les Etats-Unis à l'Allemagne, à la France et à la Grande-Bretagne intéressées plus ou moins dans la question de Libéria. — L'Amérique, enfin, nous le savons (n° 313[35]), s'est trouvée de plus en plus soumise à l'autorité des Etats-Unis ; seulement, entre les Etats d'un même continent, c'est d'hégémonie et non pas d'impérialisme qu'il faut parler : question de mots, au surplus, car l'hégémonie américaine a constitué parfois, d'une manière plus ou moins déguisée, un véritable impérialisme. — L'intervention extra-européenne des Etats-Unis, qui ainsi a conduit à leur impérialisme mondial, n'est-elle pas en contradiction avec la doctrine de Monroe ? En réalité, par son texte, cette doctrine ne devait pas y faire obstacle. Elle était ici hors de cause. C'est, en effet, seulement aux affaires de l'Europe que son troisième principe interdit aux Etats-Unis de se mêler. Et si on trouve aussi proclamée dans le message de 1823 la règle que les peuples libres et indépendants doivent rester maîtres de leurs destinées, c'est uniquement pour l'Amérique et à l'encontre de l'Europe que cette règle y est textuellement formulée (1).

B. — *L'Amérique latine et l'intervention. — La Doctrine de Drago* (2)

314. — Avant même que Monroe l'eût formulé dans son message de 1823, le principe de la non immixtion de l'Europe dans les affaires de l'Amérique avait été exprimé déjà par plusieurs hommes d'Etat de l'Amérique du Sud : le « Projet d'une déclaration des droits du peuple du Chili », publié en 1810 par le Chilien Juan de Egana, disait que « les peuples de l'Amérique latine doivent s'unir pour leur sécurité extérieure contre les projets de l'Europe, sans regarder les Etats européens comme des ennemis mais en resser-

---

(1) Comp. Moye, *L'impérialisme américain et la doctrine de Monroe*, R. D. I. P., t. XII, pp. 195-197.

(2) Sur la doctrine Drago, V. la bibliographie ci-dessus, n° 305[2], p. 567, note 4.

rant avec eux autant que possible les relations d'amitié », et la «Lettre de la Jamaïque», écrite en 1815 par le Vénézuélien Bolivar, proclamait que les Etats de l'Amérique espagnole constituent une société internationale distincte de l'européenne qui doit se confédérer pour affirmer son indépendance et empêcher l'oppression de la métropole ou d'un autre Etat de l'Europe (1). En 1821, aussi, on le sait (n° 313[1]), un ministre colombien, Manuel Torres, avait soutenu des idées analogues à celles que devait énoncer le président Monroe. Aussi le message du 2 décembre 1823 fut-il favorablement accueilli dans l'Amérique latine. C'est le Chili qui en reçut la nouvelle avec le plus de satisfaction (2). Les républiques espagnoles y voyaient, d'ailleurs, l'intention chez les Etats-Unis de protéger et de défendre leur indépendance. — Ces républiques songèrent donc, sitôt après son apparition, aux moyens de donner la plus grande efficacité aux diverses déclarations qu'il contenait. Il sembla à Bolivar qu'à cet égard la meilleure mesure serait de confondre sur ce point en une seule la politique extérieure du Nouveau-Monde tout entier. Le 7 décembre 1824, il invita les Etats-Unis et les autres républiques américaines à se réunir à Panama en 1826 en un congrès général qui aurait notamment pour objet de proclamer solennellement par un accord unanime la doctrine de Monroe. Mais le Congrès des Etats-Unis, craignant de voir dans une pareille attitude une sorte de garantie morale de la part de la Fédération du Nord en faveur des Etats de l'Amérique latine, déclara que les Etats-Unis ne devaient pas s'allier d'une façon quelconque avec une ou avec toutes les républiques hispano-américaines et s'unir à elles dans une proclamation commune des principes de Monroe : ils devaient rester libres d'agir dans telle hypothèse qu'il leur plairait, dans un sentiment d'amitié envers ces républiques ou suivant les principes que l'honneur ou la politique pourrait alors leur dicter. Ce n'est que dans ces conditions qu'il accepta l'invitation de Bolivar. Les deux représentants que les Etats-Unis désignèrent pour assister au Congrès de Panama et auxquels ils avaient donné des instructions en ce sens, ne purent toutefois assister en fait à la réunion, car l'un mourut en route et l'autre n'arriva pas à temps. Ce fut une déception pour les pays de l'Amérique latine. Le congrès réuni à Panama du 22 juin au 15 juillet 1826 aboutit à la signature d'un « pacte d'union, ligue et confédération perpétuelle » dont l'objet fut de soutenir offensivement et défensive-

---

(1) V. Alvarez, *Le droit international américain*, 1910, p. 45 et *L'organisation internationale d'après le traité de Versailles*, 1920, p. 20.

(2) Sur l'effet produit dans l'Amérique latine par le message de Monroe, V. Lockey, *Pan-Americanism; its beginnings*, 1920, pp. 223 et s.

ment, s'il était nécessaire, la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de toutes et de chacune des républiques confédérées de l'Amérique contre toute domination étrangère. Il consacra la formelle adhésion de ces républiques aux déclarations du message de 1823. Les résolutions du Congrès de Panama ne furent pas ratifiées ; seule la Colombie ratifia le pacte d'union.

314[1]. — Mais ce défaut de ratification ne constituait pas un désaveu de la doctrine de Monroe. Car celle-ci, telle que le président Monroe l'avait formulée en 1823, fut, en maintes occasions, après 1826, consacrée expressément par les Etats latins. — Elle le fut d'abord dans des congrès internationaux. En 1848 et en 1864 à Lima et en 1856 à Santiago du Chili, ces Etats affirmèrent l'idée de se considérer comme une seule famille de nations solidaires entre elles afin de défendre leur indépendance et empêcher que les Etats étrangers ne les oppriment ou ne contrarient leur destinée. — Elle le fut aussi en fait. Dans une note du 23 novembre 1861 la République Argentine déclara qu' « au cas où on s'attaquerait à la liberté d'un Etat américain, elle serait une fois de plus l'un des premiers soldats qui se présenteraient pour soutenir l'honneur et la dignité de la cause américaine », et le Chili fit une déclaration analogue le 28 mai 1864 au gouvernement de l'Espagne quand celle-ci occupa à titre de revendication les îles Chinchas appartenant au Pérou. En 1864, lorsque Napoléon III établit un Empire au Mexique, le Parlement du Chili adopta un projet de loi de la teneur suivante : « La République du Chili ne reconnaît pas comme conforme au droit international américain les actes d'intervention européenne en Amérique ni les gouvernements qui se constituent en vertu de cette intervention, quoique celle-ci soit sollicitée ; ni aucun pacte de protectorat, cession ou vente, ou de toute autre nature qui puisse restreindre la souveraineté ou l'indépendance d'un Etat américain en faveur des puissances européennes, ou qui ait pour but d'établir une forme de gouvernement contraire à la forme républicaine représentative adoptée dans l'Amérique espagnole ». — Depuis l'époque de l'émancipation des Etats latins jusqu'aux dernières années du XIX[e] siècle, il y eut fréquemment entre eux et l'Europe des conflits diplomatiques ou armés qui constituaient des interventions contraires à la doctrine de Monroe : les républiques américaines s'élevèrent toujours au nom de cette doctrine et résistèrent parfois par la force contre de pareilles interventions ; elles demandèrent aussi souvent dans ces cas aux Etats-Unis leur aide et assistance, mais elles ne reçurent pas nécessairement de leur part la protection qu'elles croyaient pouvoir espérer du message de 1823 (1). — Le président

(1) V. l'indication de ces conflits, dans Alvarez, *Le droit international américain*, pp. 91-101 et 118.

du Mexique Diaz, dans son message de 1896, proposa que tous les pays de l'Amérique proclamassent qu'une attaque d'une puissance étrangère contre l'indépendance, l'intégrité territoriale ou la forme de gouvernement d'un de ces pays fût considérée comme une attaque dirigée individuellement contre chacun d'eux. — Dans le traité d'union signé le 15 septembre 1856, après le Congrès de Santiago, entre le Chili, le Pérou et l'Equateur et auquel adhérèrent ensuite la plupart des Etats latins, on doit signaler tout spécialement l'article 13 qui était comme la mise en pratique de la doctrine de Polk proclamée en 1845 et en 1848, car cet article disposait en ces termes : « Chacune des parties contractantes s'oblige à ne céder ni aliéner, sous aucune forme, à un autre Etat ou gouvernement aucune part de son territoire, ni à permettre, dans les limites de ce dernier, l'établissement d'une puissance étrangère ; les autres parties promettent de ne pas reconnaître cet établissement quel qu'en soit le motif » ; c'est une disposition analogue qu'on retrouve dans la convention d'union du 23 janvier 1865 à laquelle aboutit le Congrès de Lima de 1864 (1).

314². — Les Etats latins de l'Amérique ont aussi cherché des amplifications de la doctrine de Monroe que les Etats-Unis n'avaient point établies. Ils ont prétendu, notamment, maintenir leur intégrité territoriale non seulement vis-à-vis de l'Europe, mais les uns vis-à-vis des autres. C'est une prétention qu'ils ont manifestée dans quelques-uns des congrès qu'ils ont tenus jusqu'au dernier tiers du XIX^e^ siècle et que le président du Mexique, Porfirio Diaz, a confirmée dans son message de 1896. Mais elle n'a pas toujours été observée en fait, car il y a eu entre les Etats latins de l'Amérique des guerres qui furent suivies d'annexions de territoires (2).

315. — Afin d'enlever à l'Europe et aux Etats-Unis tout prétexte de s'immiscer dans les affaires des Etats latins de l'Amérique, contrairement aux principes de la doctrine de Monroe ou par application de la politique d'hégémonie et d'impérialisme, un ancien ministre des Affaires étrangères de l'Equateur, M. le docteur Tobar, a, le 15 mars 1907, pour mettre fin aux troubles civils qui désolent si souvent les Républiques américaines du Centre et du Sud, proposé que ces républiques interviennent de façon indirecte dans leurs dissensions intestines respectives, en s'engageant à ne point reconnaître les gouvernements issus d'une révolution. C'est une solution que le président Wilson devait préconiser plus

---

(1) V. sur tous ces points, Alvarez, *Le droit international américain*, pp. 51-60.

(2) V. Alvarez, *Le droit international américain*, p. 153.

tard, en 1913, au bénéfice des seuls Etats-Unis (n° 313[18]). — Ce moyen d'empêcher les guerres civiles, qu'on désigne sous le nom de *Doctrine Tobar* (1), a reçu sa consécration dans la convention additionnelle au traité général de paix et amitié, signée à Washington le 20 décembre 1907 et ratifiée en février-mars 1908 par le Costa-Rica, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Salvador : « Les gouvernements des Hautes Parties Contractantes, dit en effet l'article 1[er] de cette convention, ne reconnaîtront aucun gouvernement qui viendrait à s'établir dans l'une quelconque des cinq Républiques à la suite d'un coup d'Etat ou d'une révolution contre un gouvernement reconnu, tant que la Représentation du Peuple, librement élue, n'aura pas réorganisé le pays dans la forme constitutionnelle » (2). — Dans le même ordre d'idées, en vue de rendre plus difficiles les mouvements révolutionnaires, et ainsi d'écarter le plus possible les interventions étrangères, un traité conclu le 18 juillet 1911 entre la Bolivie, la Colombie, l'Equateur, le Pérou et le Vénézuéla a obligé ces puissances à « prendre des mesures pour qu'à aucun moment, dans le territoire soumis à leur juridiction, les révolutions, les opérations de recrutement et les expéditions ne puissent se fomenter ou se réaliser d'une façon effective contre aucune des nations contractantes » (3). V. aussi art. 16 et 17 traité général du 20 décembre 1907 entre Costa-Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Salvador. — Afin que les guerres civiles venant à éclater dans un pays ne risquent pas de s'étendre, les conventions qui précédent ont enfin interdit aux gouvernements contractants de l'Amérique centrale ou méridionale d'intervenir directement, en cas de guerre civile, en faveur ou contre le gouvernement du pays où la lutte a lieu.

316. — Mais si les Etats de l'Amérique latine ont en général pris comme base de leur politique extérieure les principes que la doctrine de Monroe avait inspirés aux Etats-Unis, ils se sont gardés d'adhérer aux déformations que ceux-ci lui avaient imprimées. La politique d'hégémonie des Etats-Unis se heurta toujours à leur résistance. Et cela se comprend aisément, car cette politique était la plupart du temps dirigée contre eux. Un exemple typique de la conduite des républiques latines à ce point de vue est donné par la résolution qu'elles prirent en 1910 au Congrès pan-américain de Buenos-Aires au sujet de la doctrine de Monroe : à ce

---

(1) V. *La doctrine Tobar*, R. D. I. P., t. XXI, p. 482. — Garcia, *La doctrina Tobar*, Revista de la Sociedad juridico-literaria (de Quito), 1913, pp. 25 et s.

(2) Descamps et Renault, *Recueil international des traités du XX[e] siècle*, p. 466.

(3) V. Perrinjaquet, R. D. I P., t. XIX, p. 344.

congrès qui correspondait au centenaire de l'émancipation de l'Amérique, la délégation du Brésil prit l'initiative d'une motion « adressant au nom des Etats de l'Amérique latine à leur grande sœur du nord l'expression de leur reconnaissance pour l'initiative noble et désintéressée qu'elle a prise par la déclaration de la doctrine de Monroe, qui fut un facteur permanent de paix extérieure pour le continent américain » ; mais elle renonça à son projet devant la difficulté de trouver une formule moins absolue, qui, faisant droit aux observations des autres délégations hispano-américaines, aurait distingué les principes mêmes de la doctrine de Monroe, auxquels elles adhéraient pleinement, des principes relatifs à la politique d'hégémonie des Etats-Unis, qu'elles désavouaient (1). — Un autre fait établit encore la différence que font les Etats latins entre la doctrine de Monroe proprement dite, qui représente les aspirations de toute l'Amérique, et l'hégémonie, politique personnelle aux Etats-Unis que n'acceptent pas les autres Etats du continent américain : dans une note adressée le 21 novembre 1914 à l'Angleterre et à la France, et qu' « au nom de la solidarité américaine » il communiqua à toutes les chancelleries du Nouveau-Monde, le gouvernement de l'Equateur protesta énergiquement contre l'attitude de ces deux pays qui s'étaient adressés aux Etats-Unis pour que ceux-ci, faisant acte d'hégémonie, obligeassent l'Equateur à observer plus strictement sa neutralité dans la grande guerre contre l'Allemagne (2). — Il est arrivé toutefois que cette distinction entre la formule originaire de Monroe avec ses amplifications et la politique d'hégémonie et d'impérialisme, qui est à la base de la théorie de l'Amérique latine en matière d'intervention, a été perdue de vue par certains Etats latins. Au mois d'août 1919, le président des Etats-Unis du Mexique, Carranza, s'est déclaré hostile à la « doctrine de Monroe ». Mais, s'il s'est prononcé de la sorte, c'est par suite d'une erreur sur la signification réelle de la doctrine : il lui avait attribué le sens que lui reconnaissent les Etats-Unis et non pas celui que lui donnent les républiques latines : d'après celles-ci, on le sait, la doctrine de Monroe n'est pas synonyme d'hégémonie, de suprématie et d'impérialisme des Etats-Unis sur le continent américain, elle n'autorise en aucune façon l'intervention de ces derniers dans les affaires intérieures et dans les rapports extérieurs des Etats du Nouveau-Monde (3). — Les tendances des Etats-Unis à l'hégé-

---

(1) V. Alvarez, *La doctrine de Monroe à la quatrième Conférence panaméricaine*, R. D. I. P., t. XVIII, p. 37.

(2) V. le texte de la protestation de l'Equateur, dans Alvarez, *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*, p. 77.

(3) V. discours du président des Etats-Unis du Mexique, Carranza, à l'ouverture de la session du Congrès mexicain, août 1919. — Comp. Revista

monie et à l'impérialisme ont parfois conduit les pays latino-américains à rechercher des moyens de les arrêter : 1° Un mouvement de rapprochement de ces pays avec l'Espagne, leur ancienne mère patrie, s'est esquissé vers 1900. Il s'est traduit par la réunion à Madrid d'un « Congrès hispano-américain » dont les résolutions ont indiqué l'idée d'une union intellectuelle et économique des peuples de race ibérique (1). Ce mouvement demeura sans lendemain. 2° Les trois plus puissants Etats de l'Amérique latine, l'Argentine, le Brésil et le Chili (A. B. C.), ont conclu à Buenos-Aires le 25 mai 1915 un traité ayant pour objet de faciliter le règlement pacifique de leurs conflits, mais qui se proposait encore d'assurer la coopération des trois Etats à l'organisation juridique et politique de la Société internationale américaine afin d'obtenir que la paix et la prospérité règnent chez les nations sœurs du continent : ils espéraient, par cette coopération, augmenter leur influence dans l'hémisphère américain et de la sorte neutraliser dans une certaine mesure celle que les Etats-Unis y avaient acquise et exerçaient souverainement ; c'est grâce à leur médiation conjointe qu'une solution heureuse put être donnée à un conflit qui avait éclaté en 1914 entre les Etats-Unis et le Mexique (2). Certains petits Etats, dans l'Amérique Centrale, se sont, d'autre part, à différentes époques, réunis en fédération afin d'affirmer plus étroitement leur solidarité : c'est ainsi que Costa-Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Salvador se sont constitués en 1889 en République du Centre Amérique; mais cette république disparut en 1898 : elle a repris vie sous une forme nouvelle en 1921 (n°s 173 et 230). — On a voulu voir dans le rapprochement avec l'Espagne, tenté par les républiques hispano-américaines, comme dans l'entente mutuelle de plusieurs d'entre elles la proclamation d'une sorte de doctrine de Monroe au profit de l'hémisphère méridional ou central de l'Amérique (3). Mais il y a là une exagération certaine (4).

317. — Les Etats latins de l'Amérique n'ont-ils jamais songé à se faire les propres gardiens de leur indépendance en se constituant à eux-mêmes une sorte de doctrine de Monroe ? — Pareille idée leur est venue dans les premières années du XX[e]

---

mexicana de derecho internacional, 1921, pp. 274 et s. — V. dans cette Revue,, 1919, p. 176, un article intitulé : *Mexico y la doctrina Monroe.*

(1) V. Ebray, Revue des Deux-Mondes, 15 novembre 1901. — Mérignhac, *L'union hispano-américaine*, Revue du droit public, 1901, p. 338. — Prudhomme, R. D. I. P., t. IX, p. 288.

(2) V. Alvarez, *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*, 1915, p. 67.

(3) Comp. Laferrière, *L'impérialisme aux Etats-Unis et la doctrine de Monroe*, R. D. I. P., t. XIII, p. 258.

(4) V. Alvarez, *op.* et *loc. cit.*

siècle, à la suite des mesures militaires prises en 1902 par l'Allemagne, l'Angleterre et l'Italie contre le Vénézuéla en vue du recouvrement des créances de leurs nationaux. Le 29 décembre 1902, le ministre des Affaires étrangères de la République Argentine, M. Luis Drago, chargeait, en effet, son agent à Washington de faire connaître au cabinet américain le désir de la République Argentine de faire reconnaître « le principe que la dette publique d'un Etat ne peut provoquer l'intervention armée ni encore moins l'occupation matérielle du sol des nations américaines de la part d'une puissance d'Europe » et que par suite le « recouvrement compulsif » des dettes publiques des Etats doit être déclaré illégitime (1). — Cette proposition — qui avait une grande importance pour les Etats de l'Amérique latine, car au cours du XIX^e^ siècle ces Etats avaient été souvent, à raison de leur insolvabilité, l'objet d'interventions armées de la part de puissances européennes — s'inspirait d'un système que Calvo avait soutenu dans son *Droit international théorique et pratique* (2), mais qui, plus large, condamnait l'intervention, tant diplomatique qu'armée, comme moyen légitime, non seulement pour recouvrer les dettes publiques, mais pour faire valoir toutes réclamations privées de nature pécuniaire fondées sur un contrat ou résultant de la guerre civile, de l'insurrection ou de la fureur populaire. — M. Drago présenta sa doctrine comme un corollaire de la doctrine du président Monroe complétée par celle du président Polk : l'essence du principe monroïste consiste dans l'exclusion de tout pouvoir politique européen sur le sol américain, réserve faite des possessions déjà existantes ; logiquement il doit exclure non seulement les acquisitions territoriales ouvertement faites, mais encore l'application des procédés indirects et dissimulés d'extension politique qui peuvent y conduire, notamment la main-mise par des Etats européens sur une république américaine résultant de l'occupation « temporaire ou provisoire » d'une partie de son sol ou de la saisie de ses douanes (3). — Dans sa réponse à la note du 29 décembre 1902, le gouvernement des Etats-Unis s'est placé à un point de vue tout différent. Bien loin de rattacher la doctrine de Drago à la doctrine de Monroe, le secrétaire d'Etat

---

(1) V. le texte français de la note Drago, R. D. I. P., t. XIV, p. 252, note. — Sur la doctrine de Drago, V. la bibliographie indiquée *suprà*, sous le n° 305[2].

(2) 5^e^ édit., t. III, §§ 1280-1297, pp. 142-156. — V. Hershey, *Les doctrines de Calvo et de Drago*, A. J., 1907, p. 26 (trad. française dans Moulin, *La doctrine de Drago*, 1908, p. 173).

(3) V. Basdevant, R. D. I. P., t. XI, p. 449 et t. XV, p. 261. — Drago, R. D. I. P., t. XIV, p. 271.

américain M. Hay, dans sa réponse du 17 février 1903 (1), estima qu'elle en était non seulement une extension, mais une déformation, qu'il ne pouvait admettre : la doctrine de Monroe, déclara-t-il en effet en se référant aux messages du président Roosevelt des 3 décembre 1901 et 2 décembre 1902, ne fait pas nécessairement obstacle à l'action d'un Etat visant à contraindre un Etat sud-américain au payement de sa dette, car elle ne garantit l'impunité à aucun Etat s'il se conduit mal pourvu que le châtiment ne prenne pas la forme d'une acquisition de territoire en Amérique par une puissance non américaine ; il reconnut toutefois comme désirable qu'on eût recours contre les Etats qui ne remplissent pas leurs justes obligations envers les étrangers, notamment en ce qui concerne leurs obligations pécuniaires, plutôt à l'arbitrage qu'à une action coercitive. C'est en réalité l'intérêt personnel qui expliquait l'attitude prise ainsi par les Etats-Unis à l'égard de la doctrine Drago : rattacher cette doctrine à la doctrine de Monroe, c'eût été les obliger à prendre en fait, au besoin par les armes, la défense des Etats latins mauvais payeurs à l'encontre des Etats européens intervenants et, de la sorte, à assumer pour des incorrections ou des injustices commises par les républiques sœurs une responsabilité qui pouvait être lourde ; devenus maintenant, par l'extension de leur commerce, de débiteurs créanciers des pays de l'Amérique latine, ils ne voulaient pas, d'autre part, fournir à ceux-ci un prétexte, qui, tout en n'étant pas fondé en droit, serait de nature à faire impression au point de vue moral (2), pour critiquer l'action qu'ils pourraient avoir à diriger contre eux (3).

318. — La doctrine de Drago a donné lieu dans la doctrine à de nombreuses discussions : approuvée par certains jurisconsultes, elle a été vivement critiquée par d'autres (4). M. Alvarez en a fait en ces termes une critique pénétrante : « La doctrine

---

(1) V. le texte de la réponse américaine dans Drago, *Cobro coercitivo de deudas publicas*, 1906, p. 27. — Comp. Basdevant, R. D. I. P., t. XI.

(2) La doctrine de Monroe, qui interdit seulement par ses termes l'action de l'Europe en Amérique, ne fait pas en effet obstacle en droit à celle des Etats-Unis ; mais, au point de vue moral, il y aurait certainement quelque chose de choquant à voir les Etats-Unis exercer une action qu'ils défendent aux pays européens : il faut toutefois reconnaître que la crainte d'une pareille contradiction ne les a jamais empêchés d'agir en ce qui touche leur expansion politique et territoriale.

(3) Comp. Basdevant, *op.* et *loc. cit.*

(4) Elle a fait l'objet en 1903 d'une large enquête doctrinale provoquée par M. Calvo auprès de ses collègues de l'Institut de France et de l'Institut de droit international (réponses en sens divers de MM. Frédéric Passy, Moynier, Westlake, von Bar, Torres Campos, Féraud-Giraud, Weiss, Holland, d'Olivecrona, Asser, Francis Charmes et Pasquale Fiore). V. R. D. I., 2e série, t. V, pp. 597 et s.

de l'éminent publiciste argentin est trop absolue : elle ne distingue pas entre la bonne et la mauvaise foi d'un Etat débiteur. Par suite, elle est inacceptable dans sa première partie et superflue dans la seconde. Elle est inacceptable, quand elle veut abolir pour jamais l'intervention armée étrangère pour cause de dettes publiques ; elle tendrait alors à l'impunité des Etats qui, de mauvaise foi, ne voudraient pas remplir leurs engagements. Elle est superflue, lorsqu'elle a voulu empêcher que les Etats européens occupent une portion quelconque du continent américain : les amplifications de la doctrine de Monroe s'y opposent déjà. Elle est aussi insuffisante si on veut l'employer à éviter que les Etats européens exercent une pression sur les Etats américains pour les contraindre à se soumettre à leurs exigences, avant qu'une décision arbitrale les ait déclaré justifiées, ce qui est en réalité d'intérêt américain : la doctrine de Drago n'a pas adopté cette formule générale, elle s'est référée à un cas spécial (celui du non payement des *dettes publiques*) » (1). — Elle fut discutée par les Républiques américaines en 1906 au sein de la conférence pan-américaine de Rio-de-Janeiro, mais cette conférence, à raison de la réunion projetée pour 1907 à la Haye d'une deuxième conférence de la Paix, se contenta de renvoyer à cette dernière conférence « l'étude du recouvrement compulsif des dettes publiques et en général des moyens tendant à diminuer entre les nations les conflits d'origine exclusivement pécuniaire » (2).

319. — La seconde conférence de la Paix de 1907 s'occupa effectivement de la doctrine Drago. Mais, sur la proposition des représentants des Etats-Unis et en s'inspirant d'une idée que M, Hay avait insinuée dans sa note du 17 février 1903, elle substitua à la formule de cette doctrine une formule différente constitutive d'une autre doctrine, appelée *Doctrine Porter,* du nom du délégué des Etats-Unis qui la proposa. Elle s'en sépare sous plusieurs rapports. La doctrine de Porter ne fait plus obstacle, comme celle de Drago, à toutes interventions coercitives des Etats européens en Amérique pour non payement des dettes publiques, elle en limite uniquement l'étendue d'application : « la force armée peut être employée quand l'Etat débiteur refuse ou laisse sans réponse une offre d'arbitrage ou, en cas d'acceptation, rend impossible l'établissement du compromis ou, après l'arbitrage, manque de se conformer à la sentence rendue ». En second lieu, elle ne se borne pas à prévoir dans son texte seulement le recouvrement de « dettes publiques », elle vise « le recouvrement

---

(1) Alvarez, *Le droit international américain*, p. 238.
(2) V. Basdevant, R. D. I. P., t. XV, p. 260. — Moulin, *La doctrine de Drago*, p. 203. — Quesada, *Arbitration in Latin America*, pp. 104 et s.

de dettes contractuelles réclamées au gouvernement d'un pays par le gouvernement d'un autre pays comme dues à ses nationaux ». Le caractère purement américain que M. Drago avait entendu donner à sa doctrine a été, enfin, enlevé par la IIe convention de la Haye du 18 octobre 1907 qui a consacré la doctrine Porter : celle-ci a la valeur d'un principe de droit international universel, ce qui d'ailleurs était juste et équitable, car le défaut de payement des dettes n'est pas nécessairement une situation particulière aux Etats de l'Amérique latine. La tentative de M. Drago n'a donc pas pu, par le fait de l'opposition des Etats-Unis, aboutir au gré de ses espérances ; elle n'en a pas moins eu une grande influence sur la théorie de l'intervention, car c'est grâce à elle qu'on songea à s'occuper de l'intervention en matière financière : elle a marqué une nouvelle et importante étape dans le développement de cette théorie.

320. — De l'exposé qui précède, on peut en définitive dégager une conclusion. Si les Etats de l'Amérique latine n'ont pas à proprement parler, en matière d'intervention, dans leurs rapports avec l'Europe, une doctrine qui leur soit propre, comme les Etats-Unis, ils n'envisagent pas cependant absolument sous le même aspect qu'eux, à un point de vue général, la théorie de l'intervention. Ils ont donné leur entière approbation à la doctrine de Monroe et à ses amplifications. Mais ils ont toujours réprouvé la politique d'hégémonie et d'impérialisme des Etats-Unis. C'est dire qu'ils admettent à un degré beaucoup plus élevé que ces derniers le principe de non intervention. La proposition que M. Drago a faite en 1902, au nom de l'Argentine et sans rencontrer l'opposition des autres Etats latins, montre d'ailleurs qu'ils sont disposés à pousser ce principe jusqu'à ses plus extrêmes conséquences vis-à-vis de l'Europe. — La communauté américaine n'est donc véritablement une qu'en ce qui concerne les principes de la doctrine de Monroe exclusifs de toute hégémonie et de tout impérialisme : ces principes représentent, en effet, non pas les volontés des seuls Etats-Unis mais celles du continent américain tout entier. C'est en partant de cette idée qu'en 1917, lors de la session de la Havane de l'Institut américain de droit international, le secrétaire général de cet Institut, M. Alvarez, a rédigé un projet qui a donné à la doctrine de Monroe un caractère de droit public international américain (1).

---

(1) Ce projet, rapporté dans le volume de la session de la Havane de l'Institut américain de droit international, 1917, p. 76, est ainsi libellé :

Droits fondamentaux du continent américain (Droit public international américain)

Article premier. — Les Etats d'Amérique, tout en reconnaissant l'universalité de la société des Etats et des règles qui la régissent, déclarent cepen-

C. — *Nature et avenir de la doctrine de Monroe et de ses dérivés. — La doctrine de Monroe et la Société des Nations*

321. — Quelle est, dans la double conception que s'en sont faits les Etats-Unis et les républiques latines, la nature qu'il

---

dant qu'ils ont le droit — affirmé dès le moment même de leur émancipation — d'établir, d'un commun accord, les bases fondamentales sur lesquelles doit reposer la société internationale américaine, en conformité avec leur passé historique, leurs nécessités et leurs aspirations.

Art. 2. — Les Etats d'Amérique déclarent aussi que les questions de caractère spécialement américain doivent être réglées sur notre continent, soit conformément aux principes de droit international généralement acceptés, soit en élargissant et en développant ces principes, ou en en créant de nouveaux adaptés à la condition spéciale de notre continent.

Art. 3. — Les Etats du continent américain, égaux devant la loi, ont des droits acquis à leur indépendance et à leur entière souveraineté : ces droits ainsi que le droit sur son territoire, ne pourront être limités de quelque manière que ce soit, au profit d'un Etat extracontinental, même avec la volonté de l'Etat américain.

Art. 4. — Un Etat extra-continental ne peut ni directement, ni par des moyens détournés ou des personnes interposées, et pour quelque motif que ce soit, occuper même temporairement une portion quelconque du territoire d'un Etat américain pour y exercer des actes de souveraineté, même avec le consentement du dit Etat.

Art. 5. — Un Etat extra-continental ne pourra intervenir dans les affaires internes ou extérieures d'un Etat américain contre la volonté de celui-ci.

Art. 6. — Tous les Etats d'Amérique sont solidaires quant à la défense et au maintien des droits proclamés dans les articles précédents.

Nationalité. — Art. 7. — Les individus nés sur le territoire d'un Etat américain sont nationaux dudit Etat, quelle que soit la nationalité de leurs parents.

Les autres cas d'acquisition de la nationalité sont laissés aux dispositions des constitutions ou des lois des pays respectifs.

Art. 8. — Est considérée comme ayant renoncé à la naturalisation et acquis de nouveau sa nationalité d'origine, toute personne qui revient dans son Etat d'origine pour y fixer sa résidence avec l'intention de ne plus retourner dans l'Etat où elle a été naturalisée.

Est présumée ne plus avoir l'intention de retourner dans l'Etat où elle a été naturalisée toute personne qui réside dans le pays d'origine depuis plus de deux ans. Cette présomption peut être détruite par la preuve contraire.

Art. 9. — La naturalisation ne peut être accordée dans un Etat américain que si l'étranger prouve que par la naturalisation il perd la nationalité dans son pays d'origine.

Déclarations générales. — Art. 10. — Les Etats d'Amérique, en établissant les droits énoncés aux articles précédents, droits que leur solidarité leur permet de proclamer et de maintenir, déclarent que ces droits ne sont point conçus dans un esprit particulariste. Les Etats d'Amérique ne désirent nullement se séparer juridiquement des Etats des autres continents, notamment du continent européen, avec lequel ils sont liés étroitement par des intérêts de toutes sortes ; au contraire, ils désirent ardemment que tous les Etats du monde adhèrent aux dits principes, afin de pouvoir les ériger en principes universels du droit international.

faut exactement reconnaître à la « doctrine de Monroe » ? Celle-ci n'est-elle qu'un simple principe politique ou constitue-t-elle une règle de droit international ? La question n'est pas sans intérêt, car la doctrine de Monroe, règle de droit, ne doit pas être entendue comme la doctrine de Monroe, expression d'aspirations politiques. Un principe de politique dépend de la seule volonté de celui qui l'invoque et est dépourvu de toute autorité à l'égard de celui à qui on l'oppose ; une règle de droit, au contraire, a un caractère obligatoire pour ceux qu'elle intéresse. — Si on se place au point de vue des Etats-Unis, il n'est pas contestable qu'au cours du XIXe siècle ils ont toujours envisagé la doctrine de Monroe comme une politique « qu'ils appliquent quand et comme ils le jugent convenable, dont le caractère, l'étendue, la méthode et les cas d'application aussi bien que les moyens de la faire respecter sont leur prérogative souveraine ». C'est ainsi qu'ils l'entendaient dès 1826 au congrès de Panama, en refusant toute union avec les républiques latines dans le but d'empêcher l'intervention et la colonisation de l'Europe, afin d'être « laissés libres d'agir, dans toute crise, de telle manière que leur propre honneur et leurs intérêts le leur dicteraient au moment même ». C'est encore de la sorte que, après beaucoup d'autres, le président Roosevelt l'interpréta en 1903 : « La doctrine de Monroe, dit-il, est un principe politique, elle ne fait pas partie du droit international » (1). Œuvre des Etats-Unis seuls, son application, on le sait, n'a pas, d'ailleurs, été, en fait, toujours absolument constante : ils y ont dérogé parfois, quand leurs intérêts le réclamaient. — La nature de la doctrine est plus douteuse lorsqu'on la considère au point de vue des républiques de l'Amérique latine. C'est, en effet, dans des traités qu'en 1826 à Panama, en 1847 et en 1865 à Lima, en 1856 à Santiago-du-Chili, la plupart d'entre elles ont, en la complétant, donné leur adhésion à la déclaration de Monroe, en faisant une règle qui doit leur être commune à toutes et de l'application de laquelle chacune se porte garante vis-à-vis des autres. Si on ne peut voir là la proclamation d'une véritable règle de droit international, il faut tout au moins admettre qu'ainsi la doctrine de Monroe a cessé d'être simplement la ligne de conduite politique d'un Etat isolé pour devenir celle de tout un continent. Les décisions des républiques latines qui les engagent mutuellement ne lient pas dans tous les cas les pays de l'Europe qui n'y ont point été parties. Il paraît plus vraisemblable que dans leur intention c'est moins une règle de droit qu'une règle de politique commune qu'elles ont voulu consacrer : en effet, c'est de « principe poli-

(1) Discours de Chicago du 2 avril 1903.

tique » que M. Drago, le ministre des Affaires étrangères d'un des Etats latins les plus importants, l'Argentine, qualifia la doctrine qui porte son nom, et qu'il avait proposée en 1902 comme un complément de la doctrine de Monroe (1). — Il est à cet égard une différence importante, que nous avons déjà signalée (n° 316), mais qu'il convient de rappeler, entre la conception de la doctrine de Monroe finalement admise par les Etats-Unis et celle adoptée par l'Amérique latine : pour les Etats-Unis, la « doctrine de Monroe » n'est pas seulement la formule primitive de 1823 avec ses amplifications mais encore la politique d'hégémonie et d'impérialisme qu'ils considèrent comme sa conséquence logique ; pour les républiques hispano-américaines, elle n'est au contraire que la déclaration étendue du président Monroe, à l'exclusion de l'hégémonie et de l'impérialisme.

322. — Mais un principe de politique peut, à la suite de certaines circonstances, se transformer en une règle de droit international. En a-t-il été ainsi de la doctrine de Monroe ? « La doctrine de Monroe, dit en 1906 le président Roosevelt, est un principe politique, elle ne fait pas partie du droit international, mais elle peut en faire partie un jour ». Ce jour est-il arrivé pour elle ? — Quelles sont les circonstances susceptibles de faire d'un simple principe politique une règle de droit international ? C'est le consentement, exprès ou implicite, des Etats intéressés qui peut amener cette transformation. Mais, bien entendu, pour que ce consentement ait un semblable effet, il faut qu'il soit donné avec la volonté d'attribuer au principe politique le caractère obligatoire, marque distinctive de la règle de droit : à défaut de cette volonté, le principe politique reste un principe politique, que des Etats auront simplement reconnu, devant lequel ils auront déclaré s'incliner. — Un tel consentement est-il intervenu à propos de la doctrine de Monroe ? — Pendant longtemps, l'Europe, à l'adresse de qui elle avait été proclamée, n'en a tenu aucun compte tant vis-à-vis des Etats-Unis que vis-à-vis des républiques latines : elle est, à maintes reprises, intervenue, d'une manière ou d'une autre, dans les affaires de l'Amérique. — Mais, à la fin du XIX^e^ siècle, un changement s'opéra dans son attitude. Elle alla, dans certains cas, jusqu'à solliciter l'assistance des Etats-Unis pour appuyer son action à l'égard de certaines républiques latines, reconnaissant ainsi même leur politique d'hégémonie et d'impérialisme : citons la communication faite en 1901 et 1902 aux Etats-Unis par l'Allemagne et l'Angleterre des mesures de coercition projetées par elles contre le Vénézuéla, les

---

(1) V. discours de M. Drago à M. Elihu Root, du 17 août 1906, rapporté R. D. I. P., t. XIV, p. 271.

démarches de la France et de l'Angleterre en 1914 auprès des Etats-Unis pour appeler leur attention sur les violations de neutralité commises par la Colombie et l'Equateur en faveur de l'Allemagne et les prier d'exercer leur action sur ces puissances. Des hommes politiques des principaux Etats européens ont, au cours du conflt vénézuélien de 1902 et même avant, expressément déclaré accepter « pleinement et sans réserves » la doctrine de Monroe : ceux d'Angleterre, Chamberlain, Lord Cranborne, marquis de Lansdowne, duc de Devonshire, Balfour, ont été sur ce point très explicites. L'Allemagne et l'Italie ont affirmé, dans la même occasion, qu'elles ne poursuivaient pas, en opérant contre le Vénézuéla, des visées d'expansion territoriale (1). Mais il y a mieux. En 1899, lors de la première conférence de la Paix de la Haye, les Etats-Unis ne consentirent à signer la convention sur le règlement pacifique des conflits internationaux que sous une réserve formelle relative à la doctrine de Monroe, et cette réserve fut, avec l'agrément unanime des autres puissances, consignée dans les protocoles en ces termes : « Rien de ce que renferme la présente convention ne sera interprété de manière à obliger les Etats-Unis à se départir de leur politique traditionnelle, qui est de s'abstenir d'entrer, intervenir ou s'immiscer dans les questions d'administration interne d'un Etat étranger. Egalement rien de ce que renferme la présente convention ne sera interprété de manière à obliger les Etats-Unis d'Amérique à modifier leur attitude traditionnelle dans les questions purement américaines » (2). On a nié qu'il y eut là une adhésion officielle donnée par les puissances à la déclaration de Monroe (3). Il n'en reste pas moins que l'Europe s'est abstenue de toutes protestations à son sujet et de toutes restrictions vis-à-vis d'elle : il semble bien difficile d'admettre qu'en consentant à insérer au procès-verbal la déclaration des Etats-Unis et à recevoir leur signature de la convention sous la condition qu'ils exigeaient, elle n'ait pas acquiescé tacitement à la doctrine de Monroe. Telle est, d'ailleurs, l'opinion la plus générale (4). — Mais cet acquiescement tacite, de même que l'attitude des Etats et des hommes politiques de l'Europe que nous avons indiquée, ont-ils eu comme effet d'incorporer cette doctrine au droit des gens, d'en faire une règle de droit ayant une valeur internationale ? Ceci est une autre question. Si telle a pu être la pensée de l'Europe, il resterait toujours à démontrer que sa volonté s'est rencontrée à cet égard

---

(1) V. Basdevant, R. D. I. P., t. XI, p. 446. — Drago, R. D. I. P., t. XIV, p. 278. — Laferrière, R. D. I. P., t. XIII, p. 256.
(2) V. Holls, *The peace conference of the Hague*, p. 270.
(3) Mérignhac, *Traité de droit public international*, 1re partie, p. 417.
(4) V. Holls, *op.* et *loc. cit.* — De Lapradelle, R. D. I. P., t. VI, p. 843.

avec celle des Etats-Unis. Or, c'est ce qu'il est permis de contester. En effet, aux termes mêmes de leur réserve, c'est leur « *politique* traditionnelle », c'est-à-dire la doctrine de Monroe, règle de politique et non pas règle de droit, qu'ils entendaient maintenir : la reconnaissance internationale de l'Europe n'a donc pas ainsi porté en réalité sur autre chose que sur une règle de conduite politique américaine. Le sénateur Knox, ancien secrétaire d'Etat américain, définissait encore la doctrine de Monroe de la façon suivante en 1919, longtemps après la conférence de la Haye : « La doctrine de Monroe n'est pas un engagement international, ni une entente internationale, c'est une *politique des Etats-Unis* que ce pays applique quand et comment il le juge convenable, sans demander la permission à personne... La doctrine de Monroe, je le répète, est une politique des Etats-Unis dont le caractère précis, l'étendue, la méthode et les cas d'application, aussi bien que les moyens de la faire respecter, ne dépendent que de la volonté sans contrôle des Etats-Unis et sont leur prérogative souveraine. Nous nous en servons dans la mesure où nous en avons besoin. Elle n'est soumise à d'autres règles que notre nécessité, notre volonté et la force de nos armes » (1).

323. — Ce n'est que plus tard, par l'élaboration des traités de paix qui mirent fin à la guerre mondiale, que la doctrine de Monroe est vraiment entrée dans le domaine du droit des gens, de manière que les Etats américains n'aient plus seulement la faculté, au gré de leur volonté, mais l'obligation de ne pas s'ingérer dans les affaires européennes et de s'opposer à l'intervention de l'Europe en Amérique et que les Etats de l'Europe soient réellement liés envers eux. Le pacte de la Société des Nations qui forme le préambule de ces traités de paix qu'ont signés les Etats-Unis et plusieurs Etats de l'Amérique latine à côté des puissances de l'Europe, et auquel ont accédé d'autres républiques hispano-américaines, contient, en effet, un article 21 qui consacre expressément en ces termes l'existence de la doctrine de Monroe : « Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage, et les ententes régionales, *comme la doctrine de Monroe*, qui assurent le maintien de la paix, ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent pacte ». Et la doctrine de Monroe à laquelle il est fait ainsi allusion dans le pacte est bien, dans l'esprit de ses auteurs, une règle de droit international s'imposant d'une manière obligatoire à tous ceux qui peuvent l'invoquer et auxquels on peut l'opposer. La preuve en est que c'est justement parce que cette disposition du pacte leur enlève

---

(1) V. le Temps du 22 août 1919. — V. De Lannoy, R. D. I., 3e série, t. I, p. 378.

le pouvoir d'appliquer et d'interpréter à leur guise la doctrine de Monroe que les Etats-Unis, signataires des traités qui la renferment, ont refusé de ratifier ceux-ci ; ils entendent conserver à la doctrine son caractère de principe politique que le pacte lui enlève : la 5e des réserves auxquelles ils ont, le 19 novembre 1919 et à nouveau le 19 mars 1920, subordonné leur acceptation de la Société des Nations déclarait effectivement que « les Etats-Unis ne veulent soumettre ni à l'arbitrage ni à l'enquête de l'Assemblée ou du Conseil de la Société des Nations aucune des questions qui, au jugement des Etats-Unis, dépendent de leur politique traditionnelle, connue sous le nom de doctrine de Monroe, ou s'y rapportent, cette doctrine devant être interprétée par les seuls Etats-Unis ».

324. — La question de savoir si la doctrine de Monroe est une règle de droit international d'une portée impérative ou seulement une règle de politique américaine a beaucoup préoccupé la science du droit des gens. C'est en faveur de la seconde opinion que se prononce la majorité des auteurs : Calvo (*Le droit international théorique et pratique,* 5e édit., t. I., p. 297) ; Pétin (*Les Etats-Unis et la doctrine de Monroe,* p. 53) ; de Beaumarchais (*La doctrine de Monroe,* p. 50) ; Desjardins (*La doctrine de Monroe,* R. D. I. P., t. III, p. 148) ; Oppenheim (*International law,* t. I., § 140) ; Rivier (*Principes du droit des gens,* t. I., p. 406) ; F. de Martens (*Par la justice vers la paix*) ; Woolsey (Forum, février 1896 et North American Review, juin 1914) ; Elihu Root (*The real Monroe doctrine,* A. J., 1914, p. 431); Taft (*The United States and peace*); Planas Suarez (*Tratado de derecho internacional publico,* t. I., p. 131) ; Diena (*Principi di diritto internazionale,* 2e édit., p. 171) ; Stockton (*Outlines of international law,* n° 29, p. 47); Wilson et Tucker (*International law,* pp. 83 et 101) : Despagnet-de Boeck (*Cours de droit international public,* 4e édit., n° 208, p. 273); de Louter (*Le droit international public positif,* t. I, p. 254) ; Barclay (*La doctrine de Monroe et le Vénézuéla,* R. D. I., t. XXVIII, p. 518). Quelques jurisconsultes soutiennent cependant qu'elle a, dès son origine, fait partie des principes du droit des gens; ainsi, pour Bevilaqua, (*Diritto publico internacional,* t. I) et pour Alvarez (*Le droit international américain,* p. 181 ; *L'organisation internationale d'après le traité de Versailles,* 1919, pp. 19-29), la doctrine de Monroe est une règle de droit international spéciale non seulement aux Etats-Unis mais à tout le continent américain, mais ces auteurs ne comprennent sous cette dénomination que la déclaration de Monroe avec ses amplifications, en excluant les systèmes d'hégémonie et d'impérialisme qui constituent une politique personnelle aux Etats-Unis.

325. — Le pacte de la Société des Nations du 28 avril 1919 n'a-t-il pas fait plus encore que d'ériger la doctrine de Monroe à la hauteur d'un principe de droit international ? — Dans la forme première que le pacte de la Société des Nations revétit, c'est-à-dire dans sa rédaction du 14 février 1919, aucune clause ne faisait expressément allusion à la « doctrine de Monroe » ; l'article 10 du pacte disait simplement : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à préserver contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les Etats adhérents à la Société ». Aussi une controverse surgit-elle aussitôt sur le point de savoir si cette doctrine avait été ou non maintenue par le covenant. Les uns dirent qu'en garantissant l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous ses membres, la Société des Nations, bien loin de faire disparaître la doctrine de Monroe, lui avait donné une extension plus grande en l'appliquant au monde entier, en avait fait une *doctrine mondiale* : ce fut la thèse de M. Wilson, qu'il avait déjà soutenue dans un message au Congrès du 22 janvier 1917 alors que l'idée d'une Société des Nations ne constituait encore qu'un simple projet (1). D'autres, au contraire, prétendirent que la doctrine de Monroe avait disparu avec la constitution d'une Société des Nations : cette Société, en obligeant ses membres à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de chacun d'eux, conduit, en effet, l'Europe à prendre part au règlement des questions américaines comme elle conduit l'Amérique à faire la police du continent européen, asiatique ou africain ; déclarer qu'on étend au monde entier la doctrine de Monroe, c'est en réalité proclamer qu'elle a cessé d'exister, car celle-ci n'a été établie que pour la protection de l'hémisphère américain. Tel fut, en particulier, le raisonnement que présenta M. Lodge dans un discours qu'il prononça, le 28 février 1919, devant le Sénat américain (2), et son opinion fut partagée par de nombreuses personnes aux Etats-Unis : si bien qu'une forte opposition se manifesta dans ce pays contre l'acceptation du pacte de la Société des

---

(1) « Je propose en somme, disait M. Wilson, dans son message au Sénat du 22 janvier 1917, que les nations adoptent d'un commun accord la doctrine du président Monroe comme doctrine mondiale ; qu'aucune nation ne cherche à imposer sa politique à une nation ou à un peuple quelconque, mais que chaque peuple soit laissé libre de déterminer lui-même sa propre politique et la manière dont il veut se développer, sans être gêné, menacé et effrayé, le petit aussi bien que le grand et le puissant ». — « L'article 10 (du pacte de la Société des nations), lit-on également dans le commentaire qu'en a donné un Livre blanc anglais publié en juin 1919, représente l'extension des principes de la doctrine de Monroe au monde entier ».

(2) V. ce discours dans la Paix des Peuples, 10 avril 1919, p. 609.

Nations. — Afin de supprimer cette opposition, la conférence de la Paix de Paris a finalement apporté au projet de pacte une importante modification. Elle y inséra dans sa rédaction définitive, adoptée le 28 avril 1919, un article 21 ainsi conçu : « Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage ou les ententes régionales *comme la doctrine de Monroe*, qui assurent le maintien de la paix, ne sont pas considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du pacte ». C'était ainsi, de la part des Etats participants à la conférence, reconnaître expressément, sous le régime de la Société des Nations, le maintien de la doctrine de Monroe telle qu'elle avait été précédemment pratiquée : les Etats-Unis continueront d'être seuls responsables de la paix de l'hémisphère américain et seront toujours en droit d'écarter toute intervention étrangère dans cet hémisphère (1). En la qualifiant d' « entente régionale », le pacte de la Société des Nations y voyait, en outre, non pas simplement une politique personnelle des Etats-Unis mais une doctrine concernant le continent américain tout entier (2) : un des délégués sud-américains, M. Bonilla, représentant du Honduras, avait toutefois demandé, à la séance plénière du 28 avril, qu'on spécifiât la portée de la doctrine de Monroe qu'on déclarait réservée, car ce ne pouvait être

---

(1) Un jurisconsulte argentin, M. Suarez (*Liga de Naciones e doctrina de Monroe*, Revista argentina de derecho internacional, 1920, p. 81), a prétendu qu'a cet égard il y avait une contradiction entre le texte anglais et le texte français de l'article 21 du pacte de la Société des Nations : d'après le texte anglais, le covenant n'affecterait en aucun cas la doctrine de Monroe qui resterait au-dessus ou tout au moins en dehors de la Société des Nations; .d'après le texte français, au contraire, la doctrine de Monroe serait encore maintenue par le pacte mais seulement parce qu'elle se trouverait comprise dans la Société des Nations et assujettie à elle. — Le futur président des Etats-Unis, M. Harding, a de même signalé cette contradiction entre les deux textes dans un discours qu'il a prononcé le 11 septembre 1920 à Marion (Ohio) : si, a-t-il dit, un conflit du ressort de la doctrine de Monroe se produit, les Etats-Unis pourront d'après le texte anglais empêcher l'intervention de la Société des Nations pour en connaître, tandis qu'ils ne le pourront pas d'après le texte français, ce texte subordonnant la doctrine de Monroe à la Société des Nations. — En réponse à cette allégation, le ministère d'Etat a publié une déclaration faisant remarquer que, le traité de paix de Versailles disant dans son article 440 *in fine* que les textes français et anglais du traité feront foi tous les deux, on doit considérer que la rédaction anglaise de l'article 21 du pacte, qui fait partie du traité, est la véritable traduction du texte français et que dès lors c'est l'interprétation qui en résulte qui doit prévaloir. — Sur la compétence respective de la Société des Nations et des Etats-Unis au sujet d'une question de nature américaine, V. Reeves, *The Tacna-Arica dispute and the Monroe doctrine*, A. J., 1921, p. 70. — Comp. aussi Scelle, *Le pacte des Nations et sa liaison avec le traité de paix*, 1919, p. 316.

(2) Comp. Alvarez, *L'organisation internationale d'après le traité de Versailles*, pp. 19 et 29 et Revue des sciences politiques du 15 février 1920, pp. 67 et 77.

sous la forme de l'hégémonie qu'elle était commune à tous les Etats du Nouveau Monde (1). — Dans un discours prononcé à New-York le 4 mars 1919, un ancien président des Etats-Unis, M. Taft, afin de concilier la doctrine de Monroe avec le pacte de la Société des Nations, avait proposé de fixer dans le pacte les obligations des nations « de telle manière que les nations américaines s'occuperaient de l'Amérique, les nations européennes de l'Europe, et les nations asiatiques de l'Asie, à moins que la situation ne parût à toutes si menaçante pour le monde entier et pour leurs intérêts propres que leur participation devrait être plus active : les différends entre nations américaines ne seraient placés dans le champ de l'intervention des puissances européennes ou asiatiques que le jour où cette intervention aurait été réclamée par les Etats-Unis ou par un Conseil exécutif des nations américaines réuni à cette intention » (2). Une idée analogue avait été déjà émise par le secrétaire d'Etat Bryan, avant la constitution de la Société des Nations, dans un discours prononcé à Washington en mars 1916 (3).

326. — Dans une communication qu'il a faite le 4 octobre 1919 à l'Académie des sciences morales et politiques de l'Institut de France, M. Alvarez (4) estime que la meilleure manière de concilier l'opposition qui s'est révélée aux Etats-Unis contre le pacte de la Société des Nations serait de faire une distinction entre les affaires *d'intérêt mondial* et les affaires d'*intérêt continental* : dans les conflits de la première catégorie participeraient tous les Etats du monde ; dans ceux de la seconde, seulement les Etats du continent en cause. Il formule en conséquence les propositions suivantes :

1° Les Etats américains doivent intervenir dans les affaires européennes quand celles-ci menacent la sûreté du continent américain ou troublent la paix mondiale. Dans les autres cas, ils doivent se borner à présenter leurs observations ou réclamations aux organes ou institutions créés pour résoudre les conflits.

2° Si un conflit dans le continent américain menace de troubler la paix du monde, notamment si les Etats-Unis prétendent, en pratiquant une politique impérialiste ou d'hégémonie, dominer ou démembrer l'un quelconque des Etats latins américains, les pays de l'Europe doivent intervenir pour défendre l'indépen-

---

(1) Paix des Peuples du 10 mai 1919, p. 81. — V. Scelle, *op. cit.*, p. 358. — V. aussi Revista mexicana de derecho internacional, 1921, p. 271.

(2) V. La Paix des Peuples, 10 mai 1919, pp. 40 et s.

(3) V. Reeves, A. J., 1921, p. 72.

(4) Alvarez, *op. cit.*, p. 31, et Revue des sciences politiques, 15 février 1920, p. 80.

dance des pays menacés. Les Etats européens, dans les affaires du continent américain qui ne menacent pas la paix du monde ou la paix européenne, ne peuvent, s'ils y ont un intérêt direct, que le faire connaître aux pays en litige ou aux organes à créer en Amérique pour résoudre ces conflits.

Mais comment déterminer si une affaire en litige est d'intérêt universel ou continental ? M. Alvarez ne croit pas qu'il soit possible d'établir de règle précise à ce sujet. Seuls les événements peuvent décider. Il déclare toutefois qu'une affaire affectera toujours la paix mondiale quand un Etat porte une atteinte par la force au traité de Versailles, déclare une guerre ou développe une politique ayant pour but direct de dominer ou de soumettre à sa domination d'autres Etats, quand une grande puissance fait des préparatifs de guerre injustifiée.

327. —Quoi qu'il en soit, le Sénat des Etats-Unis a, à la fin de 1919, été saisi de la réserve suivante au pacte de la Société des Nations, en ce qui concerne la doctrine de Monroe : « Les Etats-Unis ne soumettront à l'arbitrage ou à l'enquête de l'Assemblée ou du Conseil de la Société des Nations aucune question subordonnée ou rattachée dans leur opinion à leur politique traditionnelle communément connue sous le nom de doctrine de Monroe ; ladite doctrine doit être interprétée par les Etats-Unis seuls et il est ici déclaré qu'elle reste entièrement soustraite à la juridiction de la Société des Nations et ne peut être affectée par les stipulations contenues dans le traité de paix avec l'Allemagne ». Mais, finalement, en mars 1920, le Sénat américain refusa de voter, même avec des réserves, le traité de Versailles et le pacte de la Société des Nations qui en formait une partie (n° 153[66]) (1).

328. — La réserve relative à la doctrine de Monroe, dont le pacte de la Société des Nations, inséré dans le traité de Versailles, avait fait l'objet devant le Sénat de Washington, a donné lieu, en décembre 1919, à une importante démarche de la part de la République du Salvador auprès du gouvernement des Etats-Unis d'Amérique. Tandis que l'article 21 du pacte de la Société des Nations définissait la doctrine de Monroe une « entente régionale » qui assure le maintien de la paix (n° 325), la réserve 5 du Sénat américain la considérait comme une politique particulière des Etats-Unis auxquels doivent appartenir exclusivement son interprétation et son application. Or, il y a une certaine contradiction entre ces deux définitions de la doctrine de 1823. Si la définition « d'entente régionale », donnée par le pacte, conserve aux républiques sud-américaines la protection de la doctrine de Monroe et ainsi constitue une garan-

---

(1) Comp. de Lannoy, *La doctrine de Monroe et le pacte des nations*, R. D. I., 3e série, t. I, p. 364.

tié pour l'indépendance, l'intégrité et la souveraineté de ces républiques, la conception du Sénat américain tend au contraire à leur retirer une semblable protection et à les mettre à la merci d'une politique d'hégémonie et d'impérialisme des Etats-Unis. Emu d'une pareille conséquence, et se faisant l'interprète de toute l'Amérique latine, le ministre des Affaires étrangères du Salvador, M. Paredès, le 14 décembre 1919, a demandé à la chancellerie de Washington de définir avec précision la doctrine de Monroe, de manière que les républiques de l'Amérique du Sud sachent à quoi s'en tenir sur leurs droits au cas où les Etats-Unis adhéreraient à la Société des Nations. Au département d'Etat de Washington on a déclaré que la définition de cette doctrine avait été donnée par le président Wilson dans son discours au congrès scientifique panaméricain en janvier 1916 et qu'il était actuellement inutile de fournir une nouvelle définition (1). Cette demande du Salvador s'explique par le fait que le Sénat américain considère comme doctrine de Monroe non plus les seuls principes établis en 1823, et successivement étendus, mais encore la politique d'hégémonie et d'impérialisme des Etats-Unis, tandis que les républiques latino-américaines entendent par doctrine de Monroe les principes originaires, avec leurs amplifications, qu'ils ont toujours acceptés, mais non la politique d'hégémonie et d'impérialisme des Etats-Unis, dont elles ne veulent pas.

329. — La théorie qu'a proposée M. Alvarez, et qu'avaient entrevue MM. Bryan et Taft, semble avoir inspiré M. Brum, président de l'Uruguay, lorsqu'il a mis récemment en avant l'idée d'un accord américain, « american concord », pour le règlement des questions purement américaines (2). — Elle paraît aussi être celle qu'est disposé à soutenir le président des Etats-Unis qui a succédé à M. Wilson, M. Harding. Un double principe semble, en effet, devoir, d'après lui, dominer désormais la politique étrangère américaine : les affaires d'intérêt purement européen demeurent en dehors du rayon de ses préoccupations; mais, dans les affaires d'intérêt mondial qui touchent à la sécurité, au bien-être de l'humanité, l'Amérique jouera son rôle : pour ce qui est de la ligne de démarcation entre les questions européennes et les questions mondiales, les Etats-Unis l'envisagent sous cet aspect, c'est qu'ils restent leur propre juge, agissant dans la plénitude de leur indépendance nationale, exactement d'ailleurs comme ils s'attendent à voir chaque nation conserver son indépendance d'appréciation en face d'une crise ; au lieu de donner d'avance son approbation par un blanc-seing, approbation risquant de couvrir des éven-

(1) V. Revista mexicana de derecho internacional, 1921, pp. 277 et s.
(2) Brum, *Solidarité américaine*, 1921, pp. 10 et s. — V. Reeves, A. J., 1921, p. 72.

tualités qui ne peuvent être à présent prévues, l'Amérique réserve son droit de traiter chaque cas selon sa vision(1)--Le gouvernement des Etats-Unis a fait, dès le mois de mai 1921, deux applications de cette politique : 1° Par une note du commencement de ce mois, adressée aux Alliés en réponse à une invitation que ceux-ci leur avait envoyée de Londres, les Etats-Unis ont accepté, par les motifs suivants, de se faire représenter aux séances du conseil suprême, de la commission des réparations et de la conférence des ambassadeurs interalliés : « Tout en maintenant la politique traditionnelle d'abstention de participation aux affaires d'intérêt spécifiquement européen, le gouvernement des Etats-Unis s'intéresse profondément à la question d'ajustement économique convenable et à une solution équitable des questions d'importance mondiale en discussion dans les conférences, et il désire coopérer utilement aux délibérations qui se produisent sur ces questions»(2). 2° Une note de M. Hughes, secrétaire d'Etat américain, au prince Lubomirski, ministre de Pologne aux Etats-Unis, du 17 mai 1921, déclare : « A mon sens, le règlement du litige de frontières du genre de celui dont il s'agit (régions de la Haute-Silésie à assigner à la Pologne et à l'Allemagne en accord avec les stipulations du traité de Versailles et les résultats du plébiscite du 20 mars 1921) est une affaire qui concerne l'Europe, une affaire dans laquelle, en conformité de la politique traditionnelle des Etats-Unis, le gouvernement américain ne doit pas être mêlé » (3). Et c'est encore la même attitude que postérieurement, à différentes reprises, les Etats-Unis ont observée. — Du principe ainsi adopté par le gouvernement de Washington on peut induire que si les événements d'août 1914 se reproduisaient encore, l'Amérique ne conserverait pas une impossible neutralité en face de la barbarie menaçant l'univers entier. — Ce principe est en parfait accord avec la règle posée par le président Monroe dans son message du 2 décembre 1823, car, d'après ce message, si les Etats-Unis ne doivent pas intervenir dans les affaires qui concernent les puissances européennes seules, ils peuvent le faire lorsque « leurs droits sont atteints et sérieusement menacés ou s'ils ressentent des injures » : or, il est bien évident que les questions mondiales sont de nature à mettre en danger leur paix, leur bonheur ou leur sécurité, puisqu'elles touchent toutes les nations.

330. — Le 4 juin 1921, la commission des amendements au pacte de la Société des Nations, réunie à Londres sous la présidence de M. Balfour, a adopté une intéressante proposition combinée des

---

(1) V. dans le Temps du 4 juin 1921, p. 1, la « Lettre des Etats-Unis » de M. Roosevelt, intitulée : *Le rapprochement avec l'Europe.*
(2) V. le Temps du 8 mai 1921.
(3) V. le Temps du 20 mai 1921, p. 2.

gouvernements tchéco-slovaque et chinois, qui tend à faciliter, sous les auspices de la Société, la collaboration internationale et la conclusion d'accords régionaux entre Etats membres de la Société, en vue d'assurer le maintien de la paix (1). L'article 21 du pacte a été en conséquence modifié comme suit par la commission : « Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroe, qui assurent le maintien de la paix, ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent pacte. Tous accords entre des membres de la Société, tendant à préciser ou à compléter les engagements, en vue du maintien de la paix ou de la collaboration internationale, tels qu'ils sont stipulés dans le pacte, pourront être non seulement approuvés par la Société des Nations, mais encouragés et négociés sous ses auspices, à la condition que ces accords soient conformes aux stipulations du pacte. Des conférences spéciales des membres intéressés de la Société pourront être convoquées dans ce but par le Conseil ou par l'Assemblée ». En décidant de la sorte que les membres de la Société des Nations pourront se réunir en conférences partielles et conclure des accords régionaux relativement à des questions intéressant telle ou telle partie du monde, ou au besoin un riverain de tel ou tel océan, on pensait enlever aux Etats-Unis la crainte que, s'ils faisaient partie de la Société des Nations, ils se verraient entraînés dans des conflits pour des affaires strictement européennes. Tout en reconnaissant l'utilité de la modification apportée par la commission des amendements à l'article 21, l'Assemblée de la Société a décidé, le 4 octobre 1921, de maintenir jusqu'à nouvel ordre l'article 21 dans sa teneur primitive.

330[1]. — Postérieurement à la reconnaissance internationale de la doctrine de Monroe par l'article 21 du pacte, il a été fait de cette doctrine deux applications importantes: 1° Un conflit armé s'étant produit entre le Costa-Rica et le Panama à la suite de difficultés sur l'exécution d'arbitrages relatifs à leurs frontières rendus par le président Loubet et le chief justice américain White, la République de

---

(1) M. Benès, ministre des affaires étrangères de Tchéco-Slovaquie, a fait ressortir que la Société des Nations, en provoquant, notamment par la réunion de conférences générales, la conclusion d'accords universels, travaillait utilement à prévenir les conflits futurs et à élargir le champ du droit international. Mais ce système laisse forcément de côté les problèmes les plus aigus, ceux qui sont particuliers à telle ou telle région, à une partie d'un continent, ou même à un continent tout entier. Dans l'état actuel du monde, il est impossible de demander à l'ensemble des nations de s'occuper de ces questions. Il importe donc de permettre que, dans le corps de la Société des Nations, en conformité avec les principes du pacte et avec les règles générales élaborées dans des conférences universelles, des accords entre Etats ou groupes d'Etats puissent être conclus.

Panama s'est, au mois de mars 1921, adressée à la Société des Nations pour se plaindre de l'attitude du Costa-Rica à son égard. Mais le gouvernement des Etats-Unis, afin d'empêcher toute intervention de la Société des Nations dans le conflit actuel, d'un caractère purement américain, a aussitôt rappelé à la République de Panama que, par un traité négocié en 1915, elle s'était, ainsi que le Costa-Rica, engagée à soumettre tous leurs différends à la médiation des Etats-Unis, et, en conséquence, par des notes envoyées aux deux gouvernements, il les a invités à cesser les hostilités, se déclarant prêt à leur imposer une solution pacifique (1). 2° A la date du 1er novembre 1920 les gouvernements du Pérou et de la Bolivie ont envoyé à l'Assemblée de la Société des Nations des lettres pour obtenir de ladite Société la revision des traités de paix qu'ils avaient signés avec le Chili le 20 octobre 1883 à Ancon et le 20 octobre 1904 à Santiago. Le Chili s'est formellement opposé à ce que ces demandes fussent inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée en soutenant notamment que le différend soulevé par le Pérou et la Bolivie étant une affaire essentiellement américaine n'était pas de la compétence de la Société des Nations dont de nombreux membres sont des non américains, mais devait tomber exclusivement sous l'application de la doctrine de Monroe, maintenue en vigueur par l'article 21 du pacte (2). L'Assemblée de la Société des Nations, dans sa deuxième session en septembre 1921, a finalement écarté la requête du Pérou et de la Bolivie. Alors, se conformant au système prétendu par le Chili, le gouvernement péruvien a, au mois de décembre suivant, proposé à cet Etat de soumettre à la décision du président des Etats-Unis la question de Tacna et d'Arica née de l'exécution du traité d'Ancon. Et à la note péruvienne le gouvernement chilien a répondu qu'il acceptait de déférer à l'arbitrage des Etats Unis la clause III du traité d'Ancon en ce qui concernait la constitution du plébiscite dans les provinces d'Arica et de Tacna. C'est dans ces conditions que le président Harding s'est, au mois de mai 1922, occupé de résoudre le litige qui divisait depuis longtemps les deux pays de l'Amérique du Sud. — La doctrine de Monroe a reçu ainsi, tout à la fois des Etats-Unis et du principal des Etats de l'Amérique latine, la plus large interprétation, puisque

---

(1) Sur le conflit entre Costa-Rica et Panama, V. de Bustamante, *El conflicto de fronteras entre Panama y Costa-Rica*, Revista mexicana de derecho internacional, 1921, p. 222. — Chandler Anderson, *The Costa Rica-Panama boundary dispute*, A. J. 1921, p. 236. — Journal officiel de la Société des Nations, 1921, pp. 214 et 341.

(2) V. Exposé de la délégation du Chili à propos de la demande de la Bolivie contre le Chili en revision du traité de paix de 1904. — V. à la suite de cet exposé, et dans le sens de l'opinion du Chili, les articles de MM. Paul Fauchille, Finlay et André Weiss.

celle-ci doit permettre d'exclure, dans les questions purement américaines, non seulement l'intervention des puissances européennes, mais toute immixtion quelconque de ces puissances même mêlées dans un organisme collectif à des puissances américaines : un Etat non américain ne doit en aucun cas se mêler à aucun titre des affaires de l'Amérique.

§ 3. — La théorie asiatique de l'intervention

331. — L'Asie qui a été à diverses époques l'objet de plusieurs interventions de la part des puissances de l'Europe ou de l'Amérique, considère que le principe de non intervention est la règle générale que les Etats étrangers doivent observer dans leurs rapports avec elle.

332. — Au Japon, cette opinion s'est manifestée très nettement dans les écrits de ses jurisconsultes et dans les conseils de ses hommes politiques : beaucoup d'entre eux ont même insinué qu'il devrait y avoir en Asie, aussi bien qu'en Amérique, une « doctrine de Monroe ». Le professeur S. Tachi, de l'Université de Tokio, dans des articles remarqués, s'est spécialement occupé de l'immixtion des Etats-Unis en Asie envisagée au point de vue de la doctrine de Monroe et a fait observer que le Japon avait en Chine des intérêts tout particuliers qu'il devait personnellement sauvegarder, notamment en Mandchourie et en Mongolie, à raison du voisinage de ces pays de son propre territoire (1). Certains

---

(1) Le professeur S. Tachi, dans un article : *The extension of Monroe Doctrine and its relation to the Far East*, Review of the Society of the Political Science, Tokio, n° 5, vol. 24, pp. 29, 36-38, écrit ce qui suit : P. 29 : « Nations other than American may regard it as an act of interference on the part of the United States with their right under international law to object to their acquiring territory in American Continents on the ground of Monroeism .....
It is clearly a mistake to conclude theat, because the Monroe doctrine is not a principle of international, but merely a diplomatic policy of America, it will not give rise to a question as to whether the doctrine is or is not illegal. It is very strange to me that there should be so many who hold an opinion to the contrary ». — PP. 36-38 : « If the Far East be not outside the limite with which the America can not, according to the Monroe doctrine, extend her influence, then this country according to the same doctrine should theoretically ..... not be subjected to any restraint, because the Monroe doctrine itself includes the idea of reciprocal compensation. But the American diplomacy in the Far East appears to recognise no restrictions to American action ..... The spirit of equity demands American self-reflection on this point ».

Le même professeur S. Tachi, dans une autre étude : *New american-japanese agreement and Monroe Doctrine*, Diplomatic Review, Tokio, n° 316, pp. 2-3, 16-17, déclare encore : PP. 2-3 : « It cann't but be admitted that the Ishii-Lansing agreement and the Monroe Doctrine are one and the same in fundamental principle ». — PP. 16-17 : « Then this country is entitled to make America to recognise Japan's special interests in China

hommes d'Etats japonais, comme le baron Hayashi et le baron Takahashi, se sont, d'autre part, déclarés partisans d'une entente amicale qui rapprocherait le Japon de la Chine et ainsi pourrait conduire à l'établissement d'une doctrine de Monroe asiatique (1). En fait, à la date du 2 novembre 1917, pour une convention signée à Washington entre M. Lansing et M. Ishii, l'Amérique a formellement reconnu au Japon « des intérêts spéciaux en Chine »; et, le 16 mai 1918, à la suggestion du Japon, un accord a été conclu par cet Etat avec la Chine pour écarter toute intervention européenne et surtout américaine en Sibérie ; le Japon, en ces derniers temps, a enfin constamment manifesté le désir de régler en tête à tête et seul à seul avec la Chine la question du Chantoung que l'article 156 du traité de Versailles avait malencontreusement soulevée dans leurs rapports respectifs (2). A la veille de la conférence de Washington où devait, en novembre 1921, se discuter le problème du Pacifique, l'une des questions dont se préoccupa la presse mondiale fut précisément celle de l'existence d'une doctrine de Monroe asiatique, qui permettrait de réserver aux seuls Asiatiques le sort de l'Asie : « Le Japon, disait notamment le Temps du 11 novembre 1921 dans un article intitulé : *Le problème du Pacifique et des relations américaines-japonaises*, demande que les Etats-Unis cessent de se mêler de son action en Asie. Il explique que, son territoire insulaire étant insuffisant pour devenir une puissance continentale, industrielle et commerciale, il lui est nécessaire de se procurer en Chine le fer et le charbon qui lui manquent sur son propre sol et qui ne sont pas mis en œuvre par la Chine. C'est pour lui une question de vie ou de mort de trouver de nouveaux territoires et de nouveaux débouchés et de les maintenir. De là, ses efforts en Corée, en Mandchourie, au Chantoung et en Sibérie orientale. Le Japon réclame aux Etats-Unis de reconnaître que, de même que selon la doctrine de Monroe l'Amérique a « des droits spéciaux » dans les deux Amériques, le Japon aussi a des droits spéciaux en Asie. La tendance du Japon est de faire admettre une sorte de doctrine de Monroe asiatique : « L'Asie aux Asiatiques », basée sur les affinités de race, la situation géographique et l'avenir politique. Mais les

---

(on condition that this country recognise various claims corresponding only to the Monroe doctrine). The interests which this country may claim throughout China, and especially in Manchuria and Mongolia, which are in close proximity with Japanese territory are actually those which are to be limited to special interests growing out of reasons of territorial propinquity ».

(1) V. André Duboscq, *L'évolution de la Chine : politique et tendances (1911-1921)*, 1921, pp. 137-138.

(2) V. André Duboscq, *op. cit.*, pp. 134, 138 et 142.

Etats-Unis répondent que la comparaison est spécieuse, que la doctrine de Monroe a pour but, dans l'intérêt des républiques américaines, de les protéger contre des agressions étrangères, tandis que le Japon vise simplement à annexer le continent asiatique. Telles sont, en raccourci, les positions respectives des Etats-Unis et du Japon à la veille de l'ouverture de la conférence ».

333. — De même que le Japon, la Chine a, en diverses circonstances, affirmé aussi officiellement son opinion en ce qui touche la matière de l'intervention. — Le 24 mars 1921, elle a transmis à la Société des Nations un projet d'amendement à l'article 21 du pacte de la Société qui tendait à supprimer dans cet article la mention des engagements « internationaux » et des « ententes régionales » déclarés compatibles avec le pacte, et à n'y laisser figurer, sous ce rapport, que l'indication de la « doctrine de Monroe » (1). C'était, de la part du gouvernement chinois, proclamer, en termes implicites mais très nets, que le principe de la non intervention est seul conforme au droit. D'une part, en effet, la doctrine de Monroe, dont il maintenait la reconnaissance, repose essentiellement sur ce principe. Et, d'autre part, les ententes auxquelles il faisait allusion pour en demander l'exclusion du pacte comme incompatibles avec lui étaient en réalité celles qu'à différentes reprises les puissances d'Europe et d'Amérique avaient formées entre elles en vue d'imposer ou d'assurer leurs interventions en Chine. Aucun doute n'est possible sur ce point si on se reporte à l'exposé des raisons données par la Chine à l'appui de sa proposition : « Il existe, dit cet exposé, un certain nombre d'ententes auxquelles peut s'appliquer l'article 21, mais qui sont cependant totalement incompatibles avec l'esprit et les principes du pacte, en tant qu'elles revendiquent et reconnaissent mutuellement les zones d'intérêt ou d'influence de deux ou plusieurs Etats contractants sur le territoire d'un troisième Etat. On ne saurait trop insister sur le fait que ces ententes ont été fréquemment conclues sans le consentement ou à l'insu, et quelquefois même malgré la protestation solennelle, de la troisième puissance dont elles affectent les intérêts vitaux. Quoiqu'elles aient apparemment pour objet le maintien de la paix, leur fin véritable, telle qu'elle apparaît dans leur application pratique, est généralement l'exploitation du peuple et des ressources du troisième Etat, au préjudice de son indépendance politique et de son intégrité territoriale » (2).

---

(1) L'amendement chinois tendait à rédiger l'article 21 comme suit : « La doctrine de Monroe est reconnue comme non incompatible avec aucune des dispositions du présent pacte ». — V. Journal Officiel de la Société des Nations, 1921, p. 248.

(2) Exposé des motifs de la proposition d'amendement chinois adressé le 29 avril 1921 à la Société des Nations.

— C'est contre l'intervention qu'au cours du XIXe siècle l'Europe et aussi l'Amérique ont cherché à exercer à son égard que la Chine a concentré ses efforts tant à la conférence de la Paix, en 1919, qu'à la conférence du Pacifique, à la fin de 1921. A Paris comme à Washington, elle a demandé aux puissances étrangères de renoncer aux sphères d'influence ou d'intérêt que des accords leur avaient conférées, de restituer les territoires qui leur avaient été cédés à bail ainsi que les concessions municipales qui leur avaient été consenties, de retirer de son territoire leurs troupes et forces de police, de supprimer leurs bureaux de poste et leurs stations radiotélégraphiques ou télégraphiques, de faire abandon de leur juridiction consulaire, de se désister des droits qu'elles s'étaient reconnus en matière douanière. Et si elle ne parvint pas en 1919 à obtenir la réalisation de tous ses désirs, elle fut en 1921 beaucoup plus heureuse. Les Etats-Unis d'Amérique, la Belgique, l'Empire britannique, la France, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas et le Portugal ont, en effet, convenu, par des traités signés avec la Chine à Washington le 6 février 1922 : « 1° de respecter la souveraineté et l'indépendance ainsi que l'intégrité territoriale de la Chine; 2° d'offrir à la Chine, de la manière la plus complète et la plus libre d'entraves, la possibilité de s'assurer les avantages permanents d'un gouvernement stable et efficace; 3° d'user de leur influence en vue d'établir effectivement et de maintenir en application sur tout le territoire de la Chine le principe d'un traitement égal pour le commerce et l'industrie de toutes les nations ; 4° de s'abstenir de tirer avantage des circonstances en Chine pour rechercher des droits ou privilèges spéciaux susceptibles de porter atteinte aux droits des ressortissants d'Etats amis, ou de favoriser toute action constituant une menace pour la sécurité de ces Etats ; 5° de ne pas rechercher, pour eux ou leurs ressortissants, la conclusion d'accords tendant à établir en faveur de leurs intérêts des droits généraux supérieurs à ceux des autres touchant le développement commercial ou économique dans une région déterminée de la Chine ; 6° de ne pas donner leur appui à des accords qui seraient conclus entre leurs ressortissants respectifs avec l'intention d'établir au profit de ces derniers des sphères d'influence ou de leur assurer des avantages exclusifs dans des régions déterminées du territoire chinois ; 7° de respecter pleinement, au cours des guerres auxquelles la Chine ne participerait pas, les droits de cette dernière en tant que puissance neutre ; 8° de procéder à une révision du tarif des douanes chinoises ». Les mêmes puissances, par diverses résolutions de novembre et décembre 1921 et de janvier et février 1922, se déclarèrent, d'un autre côté, prêtes, dans certaines conditions, à renoncer à leurs droits d'exterritorialité et à annuler les restrictions

apportées actuellement à la liberté d'action de la Chine en matière politique, judiciaire et administrative, à supprimer les bureaux de poste étrangers en Chine, à retirer leurs forces armées du territoire chinois, à diminuer l'usage sur ce territoire de stations radiotélégraphiques étrangères, etc... Enfin, au cours de la conférence, les délégués de la France et de la Grande-Bretagne ont formellement annoncé à la Chine l'intention de leurs gouvernements de lui restituer les territoires de Kouang-Tcheou-Wan et de Weï-Haï-Weï qu'elle avait dû jadis leur donner à bail. C'était ainsi, de la part des puissances de l'Europe et de l'Amérique, reconnaître, dans une large mesure, qu'elles devaient s'abstenir de colonisation et d'intervention dans le territoire et les affaires de la Chine. On peut donc considérer que la conférence de Washington et les accords qui en sont sortis ont en quelque sorte posé ~~les~~ bases au profit de la Chine d'une véritable « doctrine de Monroe » : en dehors du commerce qui par la « porte ouverte » doit appartenir à tous, l'Asie doit être aux Asiatiques comme l'Amérique est aux Américains. C'est l'événement que, au lendemain de la conférence de la Paix, alors que, déçue par la décision de celle-ci relative au Chantoung, la Chine la quittait brusquement, un député français, M. Outrey, avait prévu en ces termes prophétiques : « Les Chinois sont, comme les autres hommes, guidés par l'intérêt autant que par les passions. Au ressentiment qu'ils ont éprouvé et qui leur a fait quitter la conférence s'ajoutera chez eux le désir de rechercher pour la Chine une sphère d'influence qui la garantisse dans l'avenir de nouvelles amputations territoriales. Ayant été déçue par l'Amérique et par l'Europe, la Chine sera conduite à se rapprocher du seul pays dont la puissance soit capable d'étayer sa faiblesse politique et militaire, j'ai nommé le Japon ! Et alors une politique panasiatique se trouvera ainsi tout naturellement créée avec ses conséquences possibles, au premier rang desquelles on peut mettre l'application d'une étroite doctrine de Monroe, dont les Japonais seront les gardiens jaloux » (1). La même idée se retrouve, d'ailleurs, sous la plume du Dr Legendre qui écrit ce qui suit dans son livre : *Tour d'horizon mondial*, p. 193 : « Certains patriotes chinois, profondément humiliés et irrités par l'étrange indifférence des quatre arbitres à l'égard de leur pays, commencent à s'interroger, à se demander s'ils peuvent désormais compter sur certaines nations de race blanche pour leur défense, et, par suite, pour le maintien de la paix. Ils commencent à se demander si une grande

---

(1) Cité par André Duboscq, *op. cit.*, pp. 132-133.

Fédération des Jaunes, étendue au Sud jusqu'à l'Océan Indien, ne serait pas le meilleur moyen d'assurer le développement de la Chine, de la garder contre certaine politique suspecte européenne dont elle a déjà souffert ».

§ 4. — L'intervention de la part de la Société des Nations (1)

333[1]. — Le pacte du 28 avril 1919 qui a organisé la Société des Nations a reconnu en certains cas à celle-ci une sorte de droit d'intervention dans la politique intérieure ou extérieure des peuples. Mais il ne l'a point fait d'une manière générale. Non seulement il ne lui a pas conféré un droit d'action pour appuyer de son autorité les interventions individuelles des gouvernements, mais il s'est même abstenu de lui accorder ce droit, quoiqu'elle fut la représentation de l'ensemble des Etats, dans tous les cas où une intervention collective apparaît comme nécessaire (V. n° 311). Ce pacte, en effet, ne donne à la Société des Nations un pouvoir d'action que pour assurer la paix, pour garantir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de ses membres et seulement en cas d'agression extérieure ou de menace ou de danger d'agression extérieure : en dehors de là, ce n'est pas à proprement parler la voie de l'intervention, mais celle de la médiation ou de l'arbitrage qu'il a prévue. La Société des Nations ne doit connaître que des querelles entre les Etats, non des manquements à l'accomplissement des devoirs internationaux, qui, bien souvent, sont la cause de ces querelles.

C'est d'abord dans son article 11 que le covenant a affirmé l'espèce particulière d'intervention qu'il confère à la Société des Nations. Cet article est effectivement ainsi conçu : « 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 tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations. En pareil cas, le secrétaire général convoque immédiatement le Conseil, à la demande de tout membre de la Société. — Il est, en outre, déclaré que tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur

---

(1) V. Le Fur, *Philosophie du droit international*, R. D. I. P., 2e série, t. III, pp. 596 et s. — Rougier, *La première Assemblée de la Société des Nations*, R. D. I. P., 2e série, t. III, pp 379 et s. — Scelle, *Le pacte des Nations et sa liaison avec le traité de paix*, 1919, pp. 318 et s.— Schücking et Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes*, 1921, pp. 50, 98, 282, 312, 363, 371, 397, 407.

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 pacte attribue ainsi à la Société des Nations le pouvoir d'intervenir dans deux hypothèses : 1° lorsqu'il y a guerre ou menace de guerre entre plusieurs Etats, appartenant ou non à la Société (art. 11, alin. 1); 2° lorsqu'il se produit des événements de nature à affecter les relations internationales, menaçant de troubler la paix ou la bonne entente entre nations (art. 11, alin. 2). Dans le premier cas, tout membre de la Société peut provoquer la réunion immédiate du Conseil, et la Société doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix. Dans le second cas, tout membre peut appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur les événements qu'il juge menaçants pour la bonne entente entre les peuples ; mais aucune obligation d'agir ne pèse alors sur la Société, elle peut le faire seulement si elle le croit utile. L'initiative prise par le membre qui saisit ainsi l'Assemblée ou le Conseil a un caractère amical ; elle ne peut être considérée comme une manifestation hostile par le gouvernement sur la politique duquel il a attiré l'attention de la Société. — Le pouvoir d'intervention de la Société est plus étendu que les droits de médiation et de juridiction consacrés par les articles 15 à 17, car il n'est pas conditionné par une demande des parties litigantes, il ne suppose même pas l'existence d'un litige proprement dit et peut être exercé chaque fois que la bonne entente entre les nations paraît être troublée (1). — Il a été fait en pratique plusieurs applications de l'article 11 : 1° Le 19 juin 1920, le gouvernement de la Grande-Bretagne, en se basant sur l'article 11, alin. 2 du pacte de 1919, a porté devant la Société des Nations le différend né entre la Suède et la Finlande au sujet du droit de souveraineté sur les îles d'Aland. 2° A la fin de 1920, sur la demande du gouvernement polonais, le Conseil de la Société des Nations a pris les mesures utiles en vue de prévenir l'éventualité d'une guerre entre la Lithuanie et la Pologne au sujet des territoires contestés de Vilna : son intervention a fait cesser les hostilités et conduit à des négociations directes entre les parties litigantes. 3° La question de l'application de l'article 11 a été soulevée, au sein de la Société des Nations, au début de l'année 1920, à l'occasion du différend qui mit aux prises la République russe des Soviets et la Pologne et aussi à propos des massacres qui furent commis en Arménie par des forces turques régulières et irrégulières (Comp. n° 296⁴) (2).

---

(1) Rougier, *op.* et *loc. cit.*, p. 380.
(2) V. Rougier, *op.* et *loc. cit.*, pp. 380-381 et s.

4° A la date du 6 août 1921, le gouvernement de l'Albanie, membre de la Société des Nations, a réclamé, en vertu de l'article 11 du pacte, l'intervention du Conseil pour sauvegarder la paix entre l'Albanie et l'Etat serbe-croate-slovène qui était menacée par certains événements dans l'Albanie du Nord (1). 5° Le 12 août 1921, le Conseil suprême, n'ayant pu trancher la question du partage de la Haute-Silésie entre l'Allemagne et la Pologne, « a décidé, par application de l'article 11, § 2 du pacte de la Société des Nations, de soumettre au Conseil de la Société les difficultés que présente la fixation de la frontière entre l'Allemagne et la Pologne en Haute-Silésie et de lui demander de vouloir bien lui faire connaître son avis sur le tracé de la ligne qu'il appartient aux principales puissances alliées et associées d'établir » (2) : le Conseil s'est réuni à cet effet, à Genève, le 29 août, et a rendu, le 12 octobre suivant, la recommandation sollicitée par le Conseil suprême (3).

Mais, au point de vue du droit d'intervention, l'article 11 n'est pas la seule disposition du pacte qu'il faille signaler. L'article 10 a également conféré en ces termes à la Société des Nations un droit d'action pour garantir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de ses membres en cas d'agression extérieure ou de danger d'agression extérieure : « Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation ».

Dans tous ces cas, le pacte n'a point précisé les moyens d'action auxquels la Société des Nations peut recourir ; c'est au tact politique de l'organe compétent de la Société qu'il appartient de trouver ceux qui présentent le plus d'efficacité : celui-ci pourra donc user de persuasion, d'intimidation ou de coercition. Mais, comme on l'a remarqué (4), « qu'il use de persuasion, d'intimidation ou de coercition, que son ingérence dans la politique mondiale soit légère ou autoritaire, cet organe porte de toutes façons atteinte à l'indépendance de certains Etats (qui ne sont pas nécessairement des membres de la Société), il accomplit un acte d'intervention ou, pour mieux dire, il exerce un droit d'intervention,

---

(1) V. Journal officiel de la Société des Nations, 1921, p. 883.
(2) V. dans le Temps du 13 août 1921, p. 1, la critique de cette résolution du Conseil suprême.
(3) V. Journal officiel de la Société des Nations, 1921, pp. 982 et 1220.
(4) Rougier, *op.* et *loc. cit.*, p. 380.

en vertu du pacte, au nom de la Société et dans l'intérêt de la paix du monde ». Par le fait des dispositions du covenant, l'intervention ne peut plus être désormais considérée comme un simple fait politique, elle a véritablement le caractère d'un droit.

Un dernier cas d'intervention de la Société des Nations dans les affaires des Etats est prévu par l'article 19 du pacte du 28 avril 1919, qui dispose ainsi qu'il suit : « L'Assemblée de la Société des Nations peut, de temps à autre, inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde » (1).

Ce n'est pas uniquement du pacte que la Société des Nations a, dans certains cas, reçu un pouvoir d'intervention; plusieurs des divers traités qui l'ont suivi l'ont encore à cet égard chargée de tâches dont le pacte ne parlait pas. C'est ainsi, par exemple, que la plupart des traités conclus depuis 1919 avec les Etats nouvellement constitués ont placé sous sa protection les droits des minorités ethniques de ces Etats, l'autorisant à s'ingérer dans les affaires de ces pays si leur gouvernement viole les clauses concernant les sujets appartenant à ces minorités (traités des puissances alliées et associées avec la Pologne, 28 juin 1919, art. 12 ; avec la Tchéco-Slovaquie, 10 septembre 1919, art. 14 ; avec l'Etat serbe-croate-slovène, 10 septembre 1919, art. 11, etc.). Mais ici, on doit le remarquer, il ne s'agit pas à proprement parler d'une intervention véritable, car, d'après les textes eux-mêmes, l'immixtion de la Société des Nations est consentie par les Etats qui en sont l'objet : c'est, en effet, avec leur « *agrément* » que les obligations auxquelles ils sont soumis en ce qui concerne la protection des minorités de race, de religion ou de langue sont placées sous la garantie de la Société des Nations (2).

SECTION II. — **Restrictions au droit de souveraineté intérieure. Immunités de juridiction. — Capitulations**

334. — Le droit de souveraineté intérieure des Etats fait assez fréquemment l'objet, dans les traités, de restrictions importantes. On peut mentionner notamment les suivantes :

334[1]. — 1° *Restriction au droit de régler la constitution intérieure.* Le protocole de Londres du 3 février 1830 et la convention de Londres du 7 mai 1832 entre la France, la Grande-Bre-

---

(1) V. Le Fur, *op. cit.*, R. D. I. P., 2e série, t. III, p. 598.
(2) V. Oppenheim, *Le caractère de la Société des Nations*, R. D. I. P., 2e série, t. I, p. 239.

tagne et la Russie ont déclaré que le gouvernement de la Grèce, qui formera un Etat indépendant, sera monarchique et héréditaire par ordre de primogéniture et sera confié par les trois puissances signataires à un prince qui ne pourra pas être choisi parmi ceux des familles régnantes de France, de Grande-Bretagne et de Russie.

De même, le traité de Berlin du 13 juillet 1878 (art. 1, 2, 3 et 4), en faisant de la Bulgarie un Etat distinct, quoique vassal, de la Turquie, a imposé à cette principauté un gouvernement chrétien, monarchique, et a soumis l'élection du Prince à la confirmation de la Porte et à l'assentiment des puissances, avec interdiction d'élire aucun membre des dynasties régnantes des grandes puissances.

335. — 2° Le droit de régler les *intérêts religieux* du pays et de fixer la situation légale des différents cultes a été restreint par le traité de Berlin de 1878, à l'égard de la Bulgarie (art. 5), du Monténégro (art. 27), de la Serbie (art. 35) et de la Roumanie (art. 44). — Ces restrictions au droit de souveraineté de ces Etats sont dues à la pression exercée par l'opinion publique européenne, au désir de mettre fin aux querelles religieuses trop fréquentes en ces pays de races mélangées et ennemies.

Constatons du reste que le congrès de Berlin s'est attaché à faire triompher le principe de la liberté de conscience, tout en subordonnant la création des nouveaux Etats souverains à des conditions visant la pacification de la péninsule des Balkans (1).

Dans le même ordre d'idées, les traités de paix qui ont mis fin à la guerre mondiale de 1914 ont prévu l'insertion, dans des conventions que les Etats nouvellement créés ou agrandis (Etat tchéco-slovaque, Etat serbe-croate-slovène, Roumanie, Pologne, Grèce, Arménie) agréent, de dispositions nécessaires à la protection dans ces Etats des intérêts des habitants qui diffèrent de la majorité de la population par la race, la langue ou la religion (traités avec l'Autriche du 10 septembre 1919, art. 51, 57, 60 ; avec l'Allemagne du 28 juin 1919, art. 86, 93 ; avec la Bulgarie du 27 novembre 1919, art. 46 ; avec la Hongrie du 4 juin 1920, art. 44, 47 ; avec la Turquie du 10 août 1920, art. 86, 93). Ces mêmes traités ont obligé l'Autriche, la Bulgarie, la Hongrie et la Turquie, vaincues, à accorder à tous leurs habitants pleine et entière protection de leur vie, de leur liberté et de leur foi, sans distinction de naissance, de nationalité, de langage, de race ou de religion (traités avec l'Autriche, art. 63 ; avec la Bulgarie, art. 50 ; avec la Hongrie, art. 55 ; avec la Turquie, art. 141). Dans leur traité de paix avec la Turquie du 10 août 1920, les puissances

---

(1) Bluntschli, *Le Congrès de Berlin. La liberté des cultes et l'égalité du droit des confessions religieuses*, R. D. I., t. XI, p. 420.

alliées ont imposé à la puissance mandataire de l'administration de la Palestine l'établissement en ce pays d'un foyer national pour le peuple juif, en ajoutant que « rien ne sera fait qui pourrait porter préjudice aux droits civils et religieux des communautés non juives en Palestine non plus qu'aux droits et au statut politique profitant aux juifs dans tout autre pays » (art. 95).

336. — 3° Le traité de Berlin du 13 juillet 1878 a restreint le *droit de législation* de l'Etat vassal de Bulgarie. D'après ce traité, les Bulgares, voyageant dans les autres parties de l'Empire ottoman, sont soumis aux lois et aux autorités ottomanes (art. 12), tandis que les Monténégrins, les Roumains, les Serbes, sujets d'Etats souverains, séjournant dans l'Empire ottoman, doivent *être traités selon les principes généraux du droit international* (art. 31, 40, 50).

Les traités de paix de 1919-1920 (articles précités) ont imposé aux Etats nouvellement formés ou agrandis des dispositions destinées à protéger la *liberté du transit* et un *régime équitable pour le commerce des autres nations.*

336[1]. — Le traité de paix de Versailles, imposé le 28 juin 1919 à l'Allemagne par les puissances alliées et associées, contient de nombreuses restrictions à la souveraineté interne, dont plusieurs touchent en même temps à la souveraineté externe de l'Etat vaincu. — Indiquons-en quelques-unes : — Acceptation par l'Allemagne pour un délai de 15 années d'un régime déterminé, politique et administratif, du territoire de la Sarre et renonciation pour cette période, en faveur de la Société des Nations, au gouvernement de ce territoire ; soumission à l'expiration du délai indiqué au résultat d'un plébiscite par lequel la population de la Sarre fera connaître la souveraineté sous laquelle elle désire être placée ; interdiction d'apporter aucune entrave à l'introduction de main d'œuvre par l'Etat français pour l'exploitation des mines du bassin de la Sarre, cédées à la France en toute propriété (art. 45 et s., et Annexe). — Obligation de reconnaître et de respecter l'indépendance de certains Etats déterminés dans les frontières établies par les Alliés (art. 434). — Obligation pour l'Allemagne de reconnaître par avance certains traités et arrangements internationaux conclus par les Alliés et Associés et d'accepter l'annulation prononcée par ceux-ci de certains traités conclus par elle (art. 116, 117, 290, 292, 379, 433, 434). — Obligation d'assurer de plein droit aux puissances alliées et associées le bénéfice des droits et avantages antérieurement concédés à certains Etats (art. 291, 294) ; traitement de la nation la plus favorisée assuré aux puissances alliées et associées en matière douanière, en matière de navigation, etc. etc. (art. 264 et s. ; 271 et s., etc). — Interdiction d'intervenir dans les négociations pouvant avoir lieu entre la

France et les autres puissances relativement au Maroc (art. 141). — Restriction et contrôle par les gouvernements alliés et associés de l'emploi des grandes stations de télégraphie sans fil pendant une période de trois mois après la mise en vigueur du traité de paix (art. 197). — Obligation pour l'Allemagne de modifier dans un délai de trois mois sa législation militaire, navale et aérienne en conformité des clauses du traité (art. 211).

Citons encore dans le traité de Versailles les restrictions suivantes au droit de souveraineté de l'Allemagne : — Réduction de l'armée à une force permanente de police, par la limitation des effectifs, de l'encadrement, de l'armement et des fabrications de matériel de guerre aux besoins strictement déterminés par les Alliés et Associés, par l'abolition du service militaire universel, l'institution du recrutement par voie d'engagements volontaires d'une durée d'années continues et la suppression de tous les organes de préparation à la guerre (art. 159 et s.). — Interdiction de la fabrication et de l'importation de certains engins de guerre légitimes comme les chars blindés et les tanks (art. 171). — Réduction de la flotte militaire par la limitation de la flotte à un nombre de navires de surface d'un type déterminé, la limitation des effectifs de la marine militaire et l'interdiction de posséder aucun navire sous-marin (art. 181 et s.).— Liberté d'accès assurée dans la Baltique à toutes les nations (art. 195). — Défense à l'Allemagne d'avoir aucune aviation militaire ni navale et de conserver aucun dirigeable ; liberté de passage à travers les airs, d'atterrissage et de transit en Allemagne pour les appareils d'aéronautique alliés (art. 198 et s., 313 et s.). — Contrôle de l'exécution des clauses ayant pour objet de désarmer l'Allemagne par des commissions interalliées opérant en Allemagne (art. 203 et s.). — Obligation de se prêter à toute investigation jugée nécessaire par le Conseil de la Société des Nations (art. 213). — Obligation pour l'Allemagne de faire respecter et entretenir les sépultures des soldats ou marins inhumés sur son territoire, de donner toutes facilités aux commissions nommées par les gouvernements alliés et associés pour élever ou entretenir des monuments sur ces sépultures et de satisfaire aux demandes de rapatriement des restes des soldats (art. 225 et s.).

Les traités de paix conclus le 10 septembre 1919 avec l'Autriche, le 27 novembre 1919 avec la Bulgarie, le 4 juin 1920 avec la Hongrie, le 10 août 1920 avec la Turquie prévoient également un certain nombre de restrictions analogues à la charge de ces puissances.

337. — 4° Le *droit de juridiction*, conséquence et attribut du droit de souveraineté intérieure, est restreint par l'*exterritorialité*. On désigne par ce mot certaine immunité de droit public, qui

exempte certaines personnes du pouvoir de juridiction de l'Etat sur le territoire duquel elles se trouvent. L'expression *exterritorialité* est consacrée : mais elle est mauvaise. Elle paraît impliquer une fiction, d'après laquelle ces personnes sont réputées, censées n'avoir pas quitté le territoire dont elles sont sujettes. Or cette fiction, commodité dangereuse, doit être rejetée ; elle aurait un caractère trop absolu et engendrerait des conséquences inadmissibles (1). Par exemple, les actes passés par une personne exemptée seraient régis quant à la forme par la loi de son domicile ; on ne pourrait leur appliquer la règle de droit international privé : *locus regit actum* : conséquence repoussée par tout le monde.

L'expression *immunité de juridiction* est donc plus correcte et plus exacte. Elle indique un privilège basé sur la nécessité de sauvegarder la liberté de parole et d'acte de certaines personnes, sur le respect de l'indépendance de l'Etat auquel se rattachent ou duquel dépendent ces personnes.

Jouissent de cette immunité de juridiction le Pape (Voir Livre II), les souverains transitants, les agents diplomatiques et certains consuls, les officiers et équipages des navires de guerre entrés dans une rade ou un port d'une autre puissance, les officiers et soldats composant une force militaire autorisée à transiter à travers le territoire d'un Etat étranger (2).

Cette immunité consiste dans l'exemption de la juridiction locale, civile ou criminelle, mais non de l'application des lois relatives à l'acquisition des droits civils.

Cette immunité n'a pas la même étendue pour tous. Celle dont jouit un souverain diffère un peu de celle qui est concédée aux agents diplomatiques. Cette immunité sera analysée et expliquée plus loin : il suffit ici de l'indiquer comme dérogation au principe de souveraineté territoriale.

Cette dérogation appartient au droit international général ; au contraire, la restriction au droit de juridiction territoriale résultant des *capitulations* tient au droit international positif, conventionnel et spécial à certains Etats. Les motifs de cette seconde

---

(1) V. Delepoulle, *Exposé théorique de la fiction d'exterritorialité par rapport aux personnes*, 1897. — Lœnig, *Die Gerichtsbarkeit über fremde Staaten and Souveräne*, 1903. — Piétri, *Etude critique sur la fiction d'exterritorialité*, 1895, pp. 68 et s. — Sur la situation à cet égard des expositions internationales, comp. Berger, *Les expositions universelles internationales*, 1901. — Delpech, *Les commissions étrangères aux expositions universelles*, R. D. I. P., t. VIII, p. 152. — Lacointa, *Les expositions internationales universelles ou spécialisées*, 1896.

(2) V. sur tous ces points : Féraud-Giraud, *Etats, souverains, etc.* — En 1908, l'Allemagne a demandé et a obtenu de la Russie la permission de faire passer à travers le territoire de celle-ci un détachement en armes destiné à la relève de ses troupes dans le port chinois de Tien-Tsin (R. D. I. P., t. XV, p. 537).

restriction sont absolument différents de ceux qui justifient la première (V. n°s 902 et s.).

Le traité de paix de Versailles du 28 juin 1919 a obligé l'Allemagne à livrer aux Alliés et Associés, pour les faire juger par leurs tribunaux, toutes personnes accusées d'actes contraires aux lois et coutumes de la guerre et à fournir tous les documents et renseignements nécessaires (art. 228 et s).

SECTION III. — **Restrictions au droit de propriété et au droit de défense. — Droits réels et servitudes internationales**

338. — Le droit de *propriété internationale* qu'ont les Etats sur leur territoire et sur les choses sises au territoire peut être restreint de diverses manières : par la constitution de rentes et autres droits réels tels que droits de fief, de gages, d'antichrèses, d'hypothèques, et par l'établissement de servitudes (1).

§ 1er. — **Rentes, droits de fief, gages, antichrèses, hypothèques**

338¹. — Il peut exister entre les Etats, comme entre les particuliers, des engagements pécuniaires qui les rendent respectivement créanciers et débiteurs. Ces engagements peuvent exister dans les rapports de deux ou plusieurs Etats ou dans les rapports d'un Etat avec de simples particuliers.

338². — 1° Lorsqu'il y a un engagement pécuniaire *entre deux Etats*, on conçoit que l'Etat créancier veuille, pour en assurer l'exécution, exiger certaines sûretés de l'Etat débiteur. Rien ne s'oppose à ce que ces sûretés consistent en des droits réels que le débiteur consentira au profit du créancier sur une partie de son territoire. Puisque dans les relations d'Etat à Etat il peut y avoir

---

(1) V. Cavaretta, *Diritti sub territori altrui nel diritto internazionale contemporaneo*, 1905. — Clauss, *Die Lehre von den Staatsdiensbarkeiten*, 1894. — Engelbrecht, *De servitutibus juris publici*, 1739. — Fabre, *Des servitudes dans le droit international*, 1901. — Hollatz, *Begriff und Wesen der Staatsservituten*, 1910. — Von Klass, *Begründen Staatsverträge über die Herstellung von Eisenbahnrverbindungen völkerrechtliche Servituden?* 1909. — Labrousse, *Des servitudes en droit international*. 1911. — Nys, *Les prétendues servitudes internationales*, R. D. I., 2e série, t. VII, p. 118 et t. XIII, p. 314; *Le droit international*, t. II, pp. 319 et s. — Perrinjaquet, *Cessions temporaires de territoires*, 1904, pp. 222 et s., et *Des annexions déguisées de territoires*, R. D. I. P., t. XVI, p. 391. — Schmidt, *De servitutibus juris publici falso nomine sic appellatis*, 1764. — Schwenzner, *Begriff und Wesen der Staatsservituten*, 1907. — Potter, *The doctrine of servitudes in international law*, A. J., 1915, p. 627. — Wahl, *Die Kohlenstation*, 1906. — V. aussi Basdevant, R. D. I. P., t. XIX, pp. 454, 495, 512, 519. — Pinon, *L'Europe et la Jeune Turquie*, 1911, p. 374.

des transferts de territoires, on ne voit pas en effet pourquoi il ne pourrait pas y avoir aussi de simples restrictions au droit de propriété territoriale. Quelles peuvent être ces sûretés réelles ? On peut en imaginer de plusieurs sortes : cession de territoire à titre de fief ou moyennant une rente perpétuelle, constitution d'un gage, d'une antichrèse, d'une hypothèque. S'agissant de relations d'un Etat avec un autre Etat, on se trouve au premier chef sous l'empire du droit international public, et, au point de vue de ce droit, les restrictions au droit de propriété internationale comme le droit de disposition d'un Etat peuvent avoir pour objet *tout* son domaine sans distinction, *public* ou *privé*. Les garanties du droit public sont en général les mêmes que celles du droit privé (1). Mais c'est sous une forme spéciale, par le moyen de traités internationaux, qu'il devra être procédé à l'établissement de ces garanties, car c'est de cette façon que sont passés les contrats entre des Etats (2). Il existe également dans le fond, à raison de la qualité des parties, des différences importantes entre elles et les sûretés du droit civil. Ainsi, tandis qu'en droit privé l'hypothèque, constituée par un acte notarié, est portée à la connaissance des tiers par voie d'inscription sur des registres, n'implique pas la possession par le créancier de l'immeuble qui en est l'objet et se traduit au cas de non-paiement par la mise en vente aux enchères publiques du bien hypothéqué, en droit international elle doit être rendue publique de la même manière que le traité qui l'a constituée, peut entraîner l'acquisition par l'Etat créancier de la possession même du territoire hypothéqué et, en cas d'inexécution, aboutit à l'annexion directe de ce territoire (3).

Quel usage a-t-il été fait en pratique des constitutions de droits réels entre Etats ?

Ces constitutions peuvent présenter un double caractère. Elles peuvent être ou bien la conséquence d'une stipulation *libre* et *volontaire*, ou bien le résultat d'une stipulation *forcée* et *imposée*.

C'est sous le premier de ces deux aspects qu'elles apparaissent dans les temps anciens. Et elles furent alors assez nombreuses. Elles furent fréquentes surtout à l'époque où, le souverain se confondant avec la personne morale à la tête de laquelle il se trouvait, son patrimoine ne se distinguait pas en réalité de celui de l'Etat. Elles n'étaient pas autre chose à cette époque qu'une affaire personnelle du chef de l'Etat. Des rentes furent ainsi instituées dans l'ancien empire germanique au profit de princes alle-

---

(1) V. Heffter-Geffcken, *op. cit.*, § 71, p. 164.
(2) V. Pradier-Fodéré, *Traité de droit international*, t. II, n° 895.
(3) V. Foignet, *Manuel élémentaire de droit international public*, 11e édit., 1921, p. 342.

mands *médiatisés*. Les fiefs jouèrent également un rôle important dans les relations de souverain à souverain, notamment entre les rois de France et d'Angleterre. L'usage de l'hypothèque demeura répandu même jusqu'aux premières années du XIX[e] siècle. En 1530 la Savoie hypothéqua le pays de Vaud aux cantons de Berne et de Fribourg. La République de Gênes, par des traités du 14 août 1756, du 6 août 1764 et du 15 mai 1768, donna à la France en hypothèque l'île de Corse comme garantie du paiement de certaines dettes. Par le traité de Malmoë du 26 juin 1803, le roi de Suède reçut en prêt du grand duc de Mecklembourg-Schwerin une somme de 1.250.000 écus de banque de Hambourg, et en échange lui remit à titre d'hypothèque (*antichresis*), pour une durée de cent années, la seigneurie de Wismar, les baillages de Pœël et du Neu-Kloster et leurs dépendances (V. n° 568[1]).

La constitution libre et volontaire de nantissements territoriaux comme garantie d'engagements entre Etats a en fait presque entièrement disparu dans les temps modernes. Les garanties n'existent plus guère de nos jours que comme conséquence d'une stipulation forcée et imposée, en exécution d'un traité de paix, pour assurer le paiement des indemnités de guerre ou des réparations dûes par le vaincu au vainqueur. Une restriction au droit de propriété territoriale est exigée de l'Etat défait, en ce sens qu'il doit hypothéquer ou remettre en gage des territoires lui appartenant à la puissance victorieuse, que celle-ci occupera jusqu'à parfait paiement de la contribution pécuniaire stipulée en sa faveur. Ainsi la Prusse, aux termes de l'article 6 du traité de Paris du 8 septembre 1808, donna en garantie à la France les forteresses de Stettin, Küstrin et Glogau, et, en 1816, en vertu de l'article 5 du traité de Paris du 20 novembre 1816, les Alliés occupèrent pendant un certain temps une partie du territoire français. On trouve encore des exemples de garanties territoriales du même genre dans les traités de Versailles du 26 février 1871 (art. 3) et de Francfort du 10 mai 1871 (art. 8) entre la France et l'Allemagne, dans le traité de Shimonoseki du 17 avril 1895 (art. 8) entre la Chine et le Japon, dans le traité de Constantinople du 4 décembre 1897 (art. 3) entre la Grèce et la Turquie. Pour garantir son exécution, le traité de Versailles du 28 juin 1919 avec l'Allemagne a conféré aux puissances alliées et associées : 1° le droit d'occupation de la rive gauche du Rhin et des têtes de ponts sur la rive droite du fleuve (art. 428) ; 2° un privilège de premier rang sur tous les biens et ressources de l'Empire et des Etats allemands pour le règlement des réparations et autres charges résultant du traité (art. 248). Ce même traité de Versailles, dans son article 253, et le traité de Saint-Germain du 10 septembre 1919,

avec l'Autriche, dans son article 202, ont déclaré maintenir comme valables « les gages ou hypothèques constitués antérieurement à l'état de guerre au profit des puissances alliées ou de leurs ressortissants par l'Allemagne ou par l'ancien Empire d'Autriche sur les biens et revenus leur appartenant ».

Aujourd'hui, pour leurs engagements pécuniaires librement et volontairement consentis, les Etats, au lieu d'y affecter comme jadis une partie de leur territoire, donnent plutôt en garantie certains de leurs revenus : produits d'un impôt, d'une douane, d'une mine, d'un monopole, etc. Mais il n'y a plus alors constitution d'une sûreté réelle, gage ou hypothèque. En effet, la garantie ne porte pas sur un immeuble, mais sur des revenus, c'est-à-dire sur des objets mobiliers, et les revenus, dans la plupart des cas, ne sont pas mis dans la possession de l'Etat créancier. Il y a ici simplement une obligation prise par l'Etat de consacrer des produits déterminés au service d'une dette envers un Etat donné. A la suite de la guerre mondiale, il y a eu dans les rapports de l'Allemagne avec les puissances alliées et associées affectation de certains revenus (produits des douanes, etc.) au service des obligations assumées par la première vis-à-vis des secondes (V. état des paiements signifié par les puissances alliées à l'Allemagne le 5 mai 1921 et accepté par elle le 10, Temps du 22 décembre 1921, p. 1).

En dehors des garanties prévues par un traité, et spécialement par un traité de paix, l'Etat créancier peut encore prendre des garanties nouvelles non stipulées ou augmenter celles déjà prises, si l'Etat débiteur se refuse à s'acquitter de ses obligations. Ainsi l'a déclaré à diverses reprises le gouvernement français à l'égard de l'Allemagne après la guerre mondiale, et notamment le gouvernement de M. Poincaré dans sa déclaration ministérielle du 19 janvier 1922 (1).

Il se peut qu'un Etat, débiteur d'un autre, et qui a donné à ce dernier des garanties pour l'exécution de sa dette, essaye de se

---

(1) V. Temps du 20 janvier 1922, p. 6. — « Le problème des réparations, dit la déclaration du ministère Poincaré, domine tous les autres et, si l'Allemagne, dans cette question capitale, manque à ses obligations, nous aurons à examiner, après avis de la commission des réparations, les mesures à adopter, et la première sera certainement, sans préjudice des gages et garanties dont la nécessité pourra être reconnue, l'établissement d'un contrôle sérieux et efficace sur le budget du Reich, les émissions de papier et les exportations. Si important que soit ce sujet pour l'avenir de la France, il ne doit cependant pas nous faire oublier les autres clauses du traité de Versailles, telles que le désarmement et la punition des coupables. Tant qu'elles ne seront pas exécutées, non seulement nous serons en droit de conserver intégralement les sanctions qui ont été prises et d'en prendre, au besoin, de nouvelles, mais nous serons autorisés à déclarer que les délais d'évacuation de la rive gauche du Rhin n'ont pas commencé à courir. C'est la thèse qu'a constamment soutenue le gouvernement français ».

soustraire aux conséquences de celle-ci en se rendant systématiquement insolvable, alors qu'en même temps la nation s'enrichit. Telle a été, par exemple, la situation de l'Allemagne après la grande guerre. En pareil cas, la nation tout entière doit être considérée comme étant, sur son capital et sur ses revenus, la caution de la dette de l'Etat (1).

338ᵃ. — 2° Nous avons toujours supposé jusqu'ici que les restrictions consenties par un Etat à son droit de propriété avaient lieu *au profit d'un autre Etat*. Mais on peut imaginer qu'un Etat fasse subir des restrictions à son droit de propriété territoriale *en faveur de simples particuliers*. Par exemple, un Etat qui a besoin d'argent s'adresse, pour se le procurer, à des particuliers en leur promettant, en vue de s'assurer leur concours, des garanties spéciales : gage ou hypothèque de tels de ses biens. De semblables constitutions de droit réels sont-elles possibles ? Un Etat ne peut évidemment engager que les biens dont il a le droit de disposer. Or, à cet égard, une distinction des plus importantes doit être faite selon qu'il s'agit des relations d'un Etat avec un autre Etat ou de celles d'un Etat avec des particuliers, fussent-ils les sujets d'un Etat étranger : tandis que dans le premier cas les restrictions au droit de propriété internationale d'un Etat peuvent avoir pour objet *tout* son domaine sans distinction (n° 338ᵃ), il en va tout autrement dans les rapports d'un Etat avec des particuliers. Il faut alors envisager séparément le domaine *public* et le domaine *privé* de l'Etat. Les biens qui sont du domaine public, c'est-à-dire qui servent à des usages publics, sont, en vertu de leur destination même, soustraits à toute mesure d'exécution dans le sens du droit privé et forment une propriété publique insaisissable pour les particuliers : ils sont au point de vue du droit interne absolument

---

(1) Le gouvernement de M. Poincaré dit dans sa déclaration du 19 janvier 1922 : « Nous ne demandons que l'observation des traités, des traités que le Parlement a votés, des traités qui portent, à côté de la signature de l'Allemagne, celle de la France et celles de tous nos alliés. Nous ne demandons que le paiement de ce qui nous est dû. Sur cette question vitale, comment la France pourrait-elle céder ? L'Allemagne prétend qu'elle est insolvable, et, en effet, elle gaspille systématiquement ses ressources d'Etat, elle est moins imposée que la France et ne recouvre pas régulièrement ses contributions, elle se livre à des dépenses désordonnées et à des émissions de papier qui, en avilissant sa monnaie, favorisent ses exportations ; elle laisse ses grands industriels investir leurs devises étrangères dans des entreprises extérieures, mais pendant qu'elle organise sa misère apparente, ses sociétés distribuent d'énormes dividendes, ses usines sont en pleine activité, sa force économique se développe chaque jour, et si l'Etat se ruine, la nation s'enrichit. Or, c'est la nation tout entière qui, sur son capital et sur ses revenus, est caution de la dette de l'Etat, et c'est au nom de la nation qu'ont été acceptés le traité de Versailles, l'état des payements dressé par la commission des réparations, et les conditions exposées, au mois de mai 1921, dans l'injonction collective des Alliés ».

hors du commerce, inaliénables et imprescriptibles. Les biens qu'un Etat possède et gère, à l'égal d'un particulier, comme un patrimoine d'exploitation à raison de leur valeur vénale et des revenus qu'ils produisent, c'est-à-dire les biens qui constituent son domaine privé, sont au contraire aliénables et saisissables. On est dès lors conduit à cette conclusion que les seuls biens sur lesquels un Etat est à même d'établir un droit de gage ou d'hypothèque en faveur des souscripteurs de l'emprunt qu'il effectue, ne peuvent être que ceux dépendant de son domaine privé.

Beaucoup d'auteurs considèrent que, dans cette mesure, les garanties qui sont l'accessoire d'un emprunt d'Etat doivent avoir la même nature et les mêmes effets qu'en droit privé. Et de cette idée ils tirent notamment ces conséquences que les sûretés réelles d'un pareil emprunt ne sauraient consister dans des hypothèques *générales*, puisque cette catégorie d'hypothèques n'existe pas dans la législation civile, et qu'elles ne sauraient avoir d'efficacité que si elles ont fait l'objet d'une *inscription* sur les registres. Mais une semblable doctrine n'est pas absolument à l'abri de la critique, tout au moins lorsqu'il ne s'agit pas de garanties consenties envers un ou plusieurs particuliers spécialement nommés (Banque de France, par exemple), car elle se heurte à des difficultés qui naissent tant de la nature de l'Etat au nom duquel l'emprunt est fait que des conditions dans lesquelles celui-ci doit nécessairement s'effectuer. Par la force des choses, le droit de gage ou d'hypothèque consenti par un Etat doit être soumis à des règles qui, sur bien des points, diffèrent de celles du droit consenti par un simple particulier. Indiquons quelques-unes de ces différences. Tout d'abord, c'est toujours par une loi ou par un décret que la garantie, comme la dette à laquelle elle est attachée, doivent être constituées. Et comme l'Etat débiteur ne cesse pas de demeurer souverain, on peut ici se demander s'il n'est pas en droit de modifier par une nouvelle loi ou par un nouveau décret l'obligation et la garantie qu'il a contractées (1). En second lieu, alors que dans les contrats entre particuliers les créanciers sont nécessairement toujours des personnes individualisées et peu nombreuses, il en va souvent différemment pour les emprunts des Etats : les besoins d'argent des Etats étant autrement grands que ceux d'un simple particulier, c'est à la collectivité, c'est-à-dire à un ensemble de personnes anonymes et indéterminées qu'ils s'adressent pour se procurer les ressources dont ils ont besoin : d'où impossibilité d'exiger, pour les emprunts d'Etats comme pour les emprunts des particuliers, une inscription des créanciers sur un livre spécial :

---

(1) Un dissentiment s'est produit à ce sujet entre deux auteurs allemands von Bar et Kaufmann, R. D. I., t. XXII, pp. 565 et s.

il faudra qu'un organe spécial soit créé pour représenter la totalité des créanciers et exercer leurs droits. Enfin, pour le même motif, ce sera en général sur tous les biens de leur domaine privé et non pas seulement sur des biens spécialisés de celui-ci que les Etats auront à faire porter les garanties qu'ils offrent : ce qui peut rendre nécessaire, au cas d'emprunts d'Etats, l'existence d'hypothèques générales.

C'est de tout temps que, ayant besoin d'argent, les Etats ont fait appel à cette fin à des particuliers en leur offrant des sûretés. En réalité, les emprunts d'Etats, avec les garanties qui les accompagnent, ne sont pas un fait essentiellement moderne. L'identité est loin toutefois d'être absolue, en ce qui les concerne, entre les usages du moyen-âge et ceux du temps présent. Au moyen-âge, alors que le principe de l'inaliénabilité et de l'insaisissabilité du domaine public n'existait pas encore et que le souverain considérait comme sien le patrimoine du pays sur lequel il commandait, ce n'était pas au grand public, à tous les sujets des différents Etats, mais à quelques riches banquiers, ordinairement des Juifs ou des Lombards, qui avaient le monopole du commerce d'argent, qu'on faisait appel, et les garanties données aux particuliers portaient indistinctement sur toutes les parties du domaine, souvent sur des fractions du territoire, que les prêteurs, n'ayant qu'une faible confiance dans le crédit du souverain, se faisaient d'habitude remettre effectivement : à côté de gages ayant pour objet les joyaux de la couronne ou des reliques (emprunts de l'empereur allemand Henri III et du roi d'Angleterre Edouard III), on trouve des hypothèques s'appliquant à des villes ou à des provinces entières ; c'est ainsi qu'un pape remit la place forte d'Assise à Come de Médicis pour les sommes que ce dernier lui avait prêtées. Mais, dans les temps modernes, ce n'est plus avec des individus isolés, c'est surtout avec le grand public qu'on entre en rapport, et les emprunts, devenus l'affaire des Etats eux-mêmes au lieu d'être celle personnelle des souverains, ne peuvent plus être garantis que par les biens que les Etats ont le pouvoir d'aliéner, par les biens de leur domaine privé. On ne saurait aujourd'hui citer un exemple d'Etat qui ait consenti aux particuliers, souscripteurs d'un emprunt, une hypothèque sur son territoire lui-même ; quand un domaine d'Etat est affecté à la garantie d'un emprunt, c'est qu'il s'agit d'une partie du domaine privé, comme ce fut le cas de l'emprunt du Honduras de 1869 avec hypothèque sur les forêts de l'Etat. De nos jours la garantie qui accompagne un emprunt est d'ordinaire l'affectation des « ressources *générales* » ou de « certains revenus *déterminés* de l'Etat ». Cette garantie est incontestablement sans valeur quand elle porte sur

les revenus *généraux*, car il est d'évidence qu'en dehors de toute clause spéciale du contrat d'emprunt c'est sur ses ressources générales que l'Etat doit prélever les sommes nécessaires au paiement de sa dette. La garantie de certains revenus spécialement indiqués : produits d'un impôt, d'une mine, d'un monopole, est-elle plus efficace ? Oui. Seulement on ne saurait dire qu'il y ait alors vraiment une sûreté *réelle*. Sans doute, on désigne fréquemment une telle garantie par les noms de « gage » ou d' « hypothèque ». Mais, comme en pareils cas les revenus affectés en garantie continuent d'être administrés par l'Etat débiteur, il est difficile de les considérer comme pouvant faire la matière d'un gage, puisque le gage suppose comme condition essentielle la remise de la chose au créancier gagiste. Et, d'autre part, on ne peut voir davantage dans la garantie une hypothèque, car l'hypothèque ne s'applique qu'à des immeubles et on ne peut déclarer tels les revenus d'un Etat. Telles qu'elles se présentent le plus ordinairement à l'époque moderne, les sûretés d'un emprunt d'Etat ne constituent donc pas une restriction au droit de propriété territoriale d'un Etat. La question s'est posée et elle a été résolue en ce sens à la fin du XIX^e^ et au début du XX^e^ siècle à propos de la garantie sur le produit de ses gisements de guano que le Pérou avait accordée aux particuliers souscripteurs de ses emprunts. C'est ce qu'ont d'abord décidé les tribunaux nationaux de plusieurs pays (cour suprême de justice d'Angleterre, 18 avril 1877 ; cour d'appel de Paris, 25 juin 1877 et cour de cassation, 14 août 1878, Sirey, *Rec. pér.*, 1878. 1. 345 ; cour d'appel de Bruxelles, 4 août 1877). C'est ensuite la solution que donna le tribunal arbitral franco-chilien dans sa sentence de Rapperschwyl du 5 juillet 1901 (Descamps et Renault, *Recueil international des traités du XX^e^ siècle*, 1901, pp. 369 et s.). Ce tribunal, en effet, a estimé que la garantie octroyée aux créanciers du Pérou ne pouvait constituer une hypothèque au sens du droit civil. Et il a, de plus, posé en thèse que, « si les dettes d'un Etat envers des particuliers peuvent être garanties par des sûretés réelles *constituées d'après les règles du droit privé*, elles ne peuvent pas l'être par des droits réels, identiques à une hypothèque, *consacrés par le droit des gens* », car « l'existence de droits semblables n'est confirmée ni par la doctrine ni par la pratique du droit international et repose sur une inexacte appréciation juridique des rapports existant entre l'Etat emprunteur et les particuliers preneurs de l'emprunt, attendu que ces rapports relèvent exclusivement du droit privé et ne peuvent en aucun cas tomber sous l'empire des règles du droit des gens qui régissent les rapports juridiques des Etats entre eux considérés comme sujets actifs et passifs de droits et non les rapports contractuels

formés entre un Etat et un particulier ». Que sont donc les sûretés offertes aujourd'hui par un Etat comme garanties de ses emprunts ? Ne pouvant être ni des sûretés réelles du droit privé, ni des sûretés réelles du droit des gens, les affectations que fait un Etat de certaines catégories de ses revenus en faveur des particuliers souscripteurs ne sont pas autre chose en réalité qu'une obligation contractée par l'Etat d'employer par préférence au profit des créanciers prêteurs les revenus déterminés par lui (1) Cette obligation, pour moins efficace qu'une sûreté réelle, n'est pas absolument dénuée de valeur, ainsi que l'a très bien montré M. Politis (2).

§ 2. — Servitudes internationales

339. — Peut-on en réalité parler vraiment de *servitude* en matière internationale ? — La notion de servitude a été combattue en cette matière par quelques auteurs. Ainsi elle paraît à Nys peu exacte en principe et d'un usage dangereux, parce que susceptible d'atteindre dans son application l'absolue indépendance des Etats ; pour lui, « en droit des gens, il ne s'agit nullement de relation de territoire à territoire, il s'agit de liens établis entre les personnes juridiques qui s'appellent Etats : les servitudes étant essentiellement des droits réels ne sauraient par suite trouver place dans les rapports internationaux » (3). — La plupart des jurisconsultes transportent cependant dans le droit des gens la conception civile de la servitude (4). C'est à tort, remarque

---

(1) V. Politis, *Les emprunts d'Etat en droit international*, 1894, pp. 85 et s. — Wuarin, *Essai sur les emprunts d'Etats*, 1907, pp. 40 et s. — Comp. Imbert, *Les emprunts d'Etats étrangers*, 1905.

(2) Politis, *op. cit.*, p. 95.

(3) V. contre l'idée de servitude internationale : Bulmerincq, *Das Völkerrecht*, § 49. — Carnazza-Amari, *Traité de droit international public*, t. II, p. 106. — Gareis, *Institutionen des Völkerrechts*, § 71. — Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, p. 366. — Von Liszt, *op. cit.*, §§ 8 et 19. — Nys, *op.* et *loc. cit.* — Comp. encore Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, n° 190 et note 2, p. 245. — Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, 1907, pp. 95 et s. — Fabre, *Des servitudes dans le droit international.* — Perrinjaquet, *op.* et *loc. cit.* — F. de Visscher, *La question des îles d'Aland*, R. D. I., 3ᵉ série, t. II, p. 249.

(4) V. en ce sens Bluntschli, *Le droit international codifié*, art. 353 et s. — Catellani, *Sviluppo dei settlements*, p. 136. — Cobbett, *op. cit.*, t. I, pp. 111 et 326. — Grotius, *De jure belli ac pacis*, lib. II, cap. II, §§ XI et s. — Hershey, *op. cit.*, n° 166, note 20.— Laband, *Le droit public de l'Empire allemand*, t. II, p. 678. — Labrousse, *op. cit.*, p. 12. — Lehr, *Servitudes internationales*, dans la Grande Encyclopédie. — Lewis, *Staatsservituten*, dans le Rechtslexicon de Holtzendorff. — F. de Martens, *Traité de droit international*, t. I, p. 480. — Mérignhac, *op. cit.*, 2ᵉ partie, p. 366 et 1ʳᵉ partie, p. 211. — Pradier-Fodéré, *Traité de droit international public*,

Rivier (1), qu' « on a contesté cette notion de servitude internationale pour tout ramener à l'obligation : la distinction doit être maintenue ; elle n'est pas inutile, surtout au point de vue de la transmission totale ou partielle du territoire, puisque la servitude suit nécessairement le sol et est transférée avec lui ». Mais, ajoute cet auteur, « on ne saurait nier que la notion de la servitude ne se distingue pas toujours nettement de celle de l'obligation ; en règle générale, on doit admettre une obligation, et non une servitude, toutes les fois que la restriction n'a pas le caractère purement territorial : ainsi lorsqu'un Etat s'interdit d'exercer tel commerce, telle industrie, non pas sur son territoire, mais autre part, n'importe où, partout ; la servitude est une restriction permanente de la souveraineté territoriale, et non pas de l'indépendance en général ». — On a dit (2) que la sentence de la cour permanente d'arbitrage de la Haye rendue le 7 septembre 1910 entre l'Angleterre et les Etats-Unis, dans l'affaire des pêcheries des côtes septentrionales de l'Atlantique, avait condamné la doctrine des servitudes internationales. Cette affirmation est peut-être exagérée : la sentence ne dit pas que la notion de servitude internationale soit incompatible avec l'idée qu'on se fait actuellement de la souveraineté ; elle se borne à déclarer qu'elle est « peu en harmonie » avec cette idée, et la conséquence qu'elle en tire est que l'existence d'une telle servitude ne peut être admise que sur la base d'une preuve décisive (3). La commission des juristes chargée en 1920 par la Société des Nations d'étudier la question des îles d'Aland paraît s'être prononcée nettement contre la notion de servitude internationale (4).

339[1]. — Plusieurs admettent, en droit international comme en droit civil, la division des servitudes en *naturelles* ou *conventionnelles*. L'erreur est la même. Il n'y a pas de servitudes natu-

---

t. II, n° 835. — Oppenheim, *International Law*, t. I, §§ 203 et s., 2e édit., pp. 273 et s., 3e édit., pp. 364 et s. — Tchomacoff, *La souveraineté*, 1901, p. 66. — Vattel, *Droit des gens*, liv. II, § 89.

(1) Rivier, *op. cit.*, t. I, p. 297.

(2) V. de Louter, *L'arbitrage dans le conflit anglo-américain concernant les pêcheries de l'Atlantique*, R. D. I., 2e série, t. XIII, p. 143. — Oppenheim, *International Law*, t. I, § 203. — Scelle, *Deux arbitrages américains devant la Cour permanente de la Haye*, Revue des sciences politiques, 1911, p. 56. — Comp. Drago, *Un triomphe de l'arbitrage*, R. D. I. P., t. XIX, p. 18.

(3) V. Basdevant, *L'affaire des pêcheries entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne*, R. D. I. P., t. XIX, pp. 514 et s. — Comp. encore sur la question de l'arbitrage des pêcheries, Andersen, A. J., 1913, pp. 1 et s. — Balch, R. D. I., 2e série, t. XIII, pp. 5 et s. — Hogg, Law Quarterly Review, 1910, pp. 415 et s. — Lansing, A. J., 1911, pp. 1 et s. — Richards, Journal of the Society of comparative legislation, nouvelle série, pp. 18 et s.

(4) V. F. de Visscher, *op.* et *loc. cit.*, p. 249.

relles, pas plus en droit international qu'en droit civil. — Recevoir les eaux découlant d'un territoire limitrophe, s'abstenir de détourner le cours d'une rivière, d'en rejeter les eaux sur le territoire d'un autre Etat, ne sont pas des servitudes : ce sont des limitations normales des droits souverains, provenant de la nature même des choses, des conséquences nécessaires de l'état des lieux et des rapports de bon voisinage : c'est le *modus* de la propriété même.

340. — Les servitudes, dites *conventionnelles,* seules, constituent de véritables restrictions au libre exercice de la souveraineté intérieure au profit d'autres Etats.

Elles sont établies par la volonté expresse ou tacite des Etats. Elles résultent de traités ou d'un usage immémorial emportant reconnaissance de la servitude par l'Etat servant. C'est souvent contraint et forcé, à la suite d'une guerre malheureuse, qu'un Etat consent une servitude. Les traités de paix, les traités de cession de territoires contiennent fréquemment des clauses constitutives de servitudes. — Elles sont : ou *in non faciendo, négatives,* empêchant l'Etat assujetti d'exercer son pouvoir territorial dans toute son étendue ; ou *in patiendo, positives,* obligeant l'Etat assujetti à tolérer sur son propre territoire l'action d'un autre Etat. S'abstenir ou souffrir, telle est l'atteinte portée à la souveraineté de l'Etat. — On peut aussi distinguer les servitudes d'après leur contenu matériel : *militaires* (interdiction de construction de fortifications, droit de garnison, droit d'occupation, routes militaires, etc.), *économiques* (droits de pêche, droit de coupe de bois, droits relatifs aux chemins de fer, etc.), *politiques, de juridiction,* etc ; il y a des servitudes *mixtes* : le droit d'avoir un dépôt de charbon a à la fois un caractère économique et un caractère militaire.

340[1]. — Les servitudes internationales sont plus généralement négatives que positives.

Le traité d'Utrecht, 13 mars-11 avril 1713, article 9, avait interdit à la France de reconstruire les fortifications de Dunkerque. Cette servitude fut abolie par le traité de Versailles du 3 septembre 1783, article 17.

Anvers ne doit jamais être transformé en port de guerre, — stipulation dans l'intérêt exclusif de l'Angleterre (traité de Paris, 30 mai 1814, art. 15 et traité entre Belgique et Pays-Bas, 19 avril 1839, art. 14). — La convention de Londres du 14 décembre 1831 ordonna la démolition de plusieurs forteresses de la Belgique. Cet Etat en a récemment édifié de nouvelles, notamment sur le cours de la Meuse, et a fait d'Anvers une forteresse de premier ordre.

La convention de Londres, du 11 mai 1867, décida que la ville de Luxembourg ne serait plus forteresse fédérale, que les fortifi-

cations seraient démolies et qu'aucun établissement militaire ne serait créé à l'avenir (art. 2, 3 et 5).

Interdiction d'élever des fortifications dans un rayon de 10 kilomètres autour de Samakow (Bulgarie méridionale) (traité de Berlin, 13 juillet 1878, art. 2). — Obligation de raser toutes les forteresses existant sur les rives du Danube, depuis les Portes de fer jusqu'aux embouchures et de n'en plus élever à l'avenir. — Défense d'entretenir aucun navire de guerre sur le même Danube, en aval des Portes de fer, sauf de légers bâtiments pour les services de police fluviale et de douanes (même traité, art. 52). — Obligation de raser toutes les forteresses de la Bulgarie et défense d'en élever de nouvelles (*ibidem*, art. 11). — Interdiction faite au Monténégro d'avoir ni vaisseaux de guerre, ni pavillon de marine militaire ; interdiction pour le Monténégro de recevoir dans ses eaux des navires de guerre étrangers : cette servitude a disparu en 1909 (V. n^os^ 347 et 614) (*ibidem*, art. 29). — Interdiction au même Etat et à la Turquie d'élever des fortifications sur le cours de la Bojana, sauf pour la défense locale de Scutari, dans un rayon de six kilomètres (même article 29). — Interdiction au Chili et à la République Argentine de fortifier les côtes du détroit de Magellan (traité de Buenos-Aires, 23 juillet 1881, art. 5). — Interdiction à la Russie et au Japon de construire ni fortification ni ouvrage militaire dans la partie de l'île Sakhaline leur appartenant (traité de paix de Portsmouth, 5 septembre 1905, art. 9). — Interdiction pour la Suède et la Norvège de conserver et d'établir dans la portion de leur territoire déclaré neutre ni fortifications, ni ports de guerre, ni dépôts de provisions militaires (convention de Stockholm, 26 octobre 1905, art. 1 et s., R. D. I. P., t. XIV, Documents, p. 3. V. aussi R. D. I. P., t. XVI, p. 710). — Interdiction de fortifier une partie de la côte marocaine du détroit de Gibraltar (accord franco-anglais, 8 avril 1904, art. 7 ; accord franco-espagnol, 16 mai 1907 ; conventions franco-espagnoles, 3 octobre 1904, art. 14 et 27 novembre 1912, art. 6). — Interdiction pour l'Espagne d'aliéner ni céder sous aucune forme, même à titre temporaire, ses droits dans le territoire composant sa zone d'influence au Maroc (convention du 27 novembre 1912 entre l'Espagne et la France relative au Maroc). — Obligation pour la Bulgarie de démanteler dans un délai maximum de deux années les fortifications existant à Roustchouck, à Simla et dans une zone de vingt kilomètres autour de Baltchick (traité de Bucarest entre Bulgarie, Grèce, Monténégro, Roumanie et Serbie, 10 août 1913, art. 2).

341. — Par le traité de Paris du 30 mars 1856, la Russie était astreinte à raser les forteresses établies sur les rives de la mer Noire, à n'en pas construire de nouvelles, à ne pas entretenir sur

cette mer une flotte de guerre (art. 13 et 14) et, par une convention annexée au traité, le même jour, à ne pas fortifier les îles d'Aland (Baltique) et à n'y créer ou maintenir aucun établissement militaire ou naval (V. Waultrin, R. D. I. P., t. XIV, p. 517 ; de Floeckher, R. D. I. P., t. XV, p. 271). — La Russie profita de la guerre franco-allemande, 1870-71, pour déclarer qu'elle ne se considérait plus comme liée par le traité de 1856, en tant qu'il restreignait ses droits sur la mer Noire. La Prusse soutint la Russie. Les Puissances, signataires du traité de Paris, se réunirent à Londres, et la Russie fut libérée des servitudes qui lui avaient été imposée (traité du 13 mars 1871). Les fruits de la guerre de Crimée étaient anéantis. La Russie put préparer la guerre de 1877 et la conquête transcaucasienne. — On a contesté que la démilitarisation des îles d'Aland établie par la convention du 30 mars 1856 eût créé une servitude réelle grevant le territoire alanlais : telle a été notamment la thèse de la commission internationale de juristes chargée le 12 juillet 1920 par la Société des Nations de donner un avis consultatif sur les aspects juridiques de la question des îles d'Aland (1). Après avoir, par décision du 24 juin 1921, reconnu à la Finlande la souveraineté des îles d'Aland, le Conseil de la Société des Nations a estimé que la convention de 1856 devait être « remplacée par un accord plus large, placé sous la garantie de toutes les puissances intéressées, y compris la Suède », et qui donnerait à ces puissances la certitude que les îles d'Aland « ne deviendront jamais une cause de danger au point de vue militaire ». En conséquence, sur l'invitation de la Société, une conférence se réunit à Genève en octobre 1921 qui aboutit le 20 à une convention entre l'Allemagne, le Danemark, l'Esthonie, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Lettonie, la Pologne et la Suède, dont l'article 1er a déclaré que « la Finlande, confirmant en tant que de besoin, en ce qui la concerne, la déclaration faite par la Russie dans la convention du 30 mars 1856, relative aux îles d'Aland, annexée au traité de Paris du même jour, s'engage à ne pas fortifier la partie de l'archipel finlandais dite les îles d'Aland » (2).

342. — Les servitudes internationales peuvent être et sont quelquefois *positives*.

En vertu du traité de Berlin du 13 juillet 1878, l'Autriche-Hongrie exerçait la police maritime sur la côte du territoire monté-

---

(1) Rapport de la Commission du 5 septembre 1920, Journal officiel de la Société des Nations, Supplément spécial, n° 3, octobre 1920, p. 16.

(2) V. F. de Visscher, *La convention relative à la non fortification et à la neutralisation des îles d'Aland, Genève, 20 octobre 1921*, R. D. I., 3 série, t. II, p. 568.

négrin : cette restriction à l'indépendance du Monténégro a été supprimée en 1909 (n° 347).

Le traité d'Utrecht, 13 mars-14 avril 1713, article 13, en transférant l'île de Terre-Neuve à l'Angleterre, a reconnu à la France le droit d'avoir des pêcheries sur ses bancs, le long d'une portion de la côte de l'île, du cap Saint-Jean au cap Raye, de faire sécher le poisson, de le préparer et d'élever des échafauds et des cabanes, sur la partie de la côte allant depuis le cap Bonavista jusques à l'extrémité septentrionale de l'île et de là en suivant la partie occidentale jusqu'au lieu appelé pointe Riche. — Ce droit fut confirmé par l'article 5 du traité de Paris du 10 février 1763. Ce traité attribue à la France les petites îles de Saint-Pierre et de Miquelon pour servir d'abri aux pêcheurs français avec interdiction de les fortifier. — Le traité de Versailles du 3 septembre 1783 modifia un peu la zone dans laquelle devait s'exercer le droit reconnu aux Français. Une déclaration explicite du roi George III est annexée au traité. — Mais, depuis ces traités, l'île, presque inhabitée autrefois, s'est considérablement peuplée. En leur qualité d'Anglo-Saxons, ne s'inclinant que devant la force et peu soucieux des droits acquis, les Terre-Neuviens ont, au cours du XIX[e] siècle, soulevé des difficultés et émis des prétentions exorbitantes, qui, formellement contraires aux termes des traités, ont fort embarrassé l'Angleterre. Des arrangements provisoires ont été adoptés entre la France et l'Angleterre en 1857, 1884, 1885, 1890, 1891, etc. — Le Parlement de Terre-Neuve n'a jamais été satisfait. — Une convention à fin d'arbitrage a été signée à Londres le 11 mars 1891. Elle a été soumise à l'approbation des Chambres françaises et anglaises. L'arbitrage n'a point eu lieu. — L'accord franco-anglais du 8 avril 1904 a fait disparaître le droit de la France sur Terre-Neuve (n° 143[20]) (1).

---

(1) V. Bellet, *Les Français à Terre-Neuve et sur les côtes de l'Amérique du Nord*, 1902. — Cruchon, *Les affaires de Terre-Neuve*, Annales de l'Ecole libre des sciences polit., 1891, p. 497. — Gefficken, *Question des pêcheries de Terre-Neuve*, R. D. I., t. XXII, p. 217. — Guichard, *La question de Terre-Neuve*, 1902. — Rouard de Card, *Les destinées de l'arbitrage intern.*, pp. 136 et s. — *L'année politique à l'étranger*, 1899, pp. 480 et s., 1891, pp. 413 à 415. — V. encore sur la question de Terre-Neuve : Livre jaune français, *Affaires de Terre Neuve.* — Bourgeois, *Nos droits à Terre-Neuve*, Annales des sciences politiques, 1899, p. 183.— De Lapradelle, *Chronique internationale*, Revue du droit public, 1899, p. 277.— Dupeyrat, *La question de Terre-Neuve*, Revue du droit public, 1902, p. 22.— Paul Fauchille, *La question de Terre-Neuve*, Revue des Deux-Mondes du 15 février 1899, p. 856. — Hervé, *Le French Shore et l'arrangement du 8 avril 1904*, 1905. — Hignette, *La question de Terre-Neuve avant et après la convention de 1904*, 1905. — Mérignhac, *Les pêcheries de Terre-Neuve et la jurisprudence du Conseil d'Etat français au sujet des actes de gouvernement*, R. D. I. P., t. I, p. 305. — Moncharville, *La question de Terre-Neuve*, R. D. I. P., t. VI, p. 141. — Patureau-Mirand, *Les pêcheries de Terre-Neuve*, 1900. — Prowse,

La pêche des Américains sur les côtes de Terre-Neuve a fait naître aussi des difficultés dans les rapports des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne. Un *modus vivendi* a été conclu entre ces deux Etats le 8 octobre 1906, et successivement renouvelé en 1907, 1908 et 1909 ; pour mettre fin au différend, il a été décidé, le 27 janvier 1909, de le soumettre à l'arbitrage de la Cour de la Haye : la sentence arbitrale est intervenue le 7 septembre 1910 (n° 964) (1).

343. — Par des traités conclus en 1873 avec le khan de Khiva et l'émir de Boukhara, la Russie s'est fait reconnaître le droit d'élever, sur la rive gauche de l'Amou-Daria, des ponts, des magasins de douane, des embarcadères.

343¹. — Le 21 avril 1914, la Cour suprême de Cologne a constaté, au point de vue d'une exploitation minière, l'existence d'une servitude internationale dans les rapports entre la Prusse et la Hollande, en vertu de l'article 19 d'un traité du 26 juin 1816 entre les deux pays (2).

Le traité du 7 octobre 1816 entre la Prusse et les Pays-Bas a, dans son article 17, reconnu à la Prusse une « servitude internationale » sur le territoire néerlandais, en ce sens que cette puissance conservait sur la partie de la branche du Rhin dite « le vieux Rhin », cédée par elle aux Pays-Bas, le droit de laisser écouler par cette voie l'eau du Rhin aux époques des fortes eaux : cette servitude a été supprimée par une convention du 29 août 1918 entre l'Allemagne et les Pays-Bas (3).

343². — Les conditions de paix que les puissances alliées et associées ont, le 28 juin 1919 à Versailles, imposées à l'Allemagne ont prévu, à la charge de celle-ci, un certain nombre de servitudes de droit international, *négatives* ou *positives*. — On peut signaler les suivantes : Défense à l'Allemagne de maintenir ou construire aucune fortification ni sur la rive gauche, ni à moins de 50 kilomètres à l'Est du Rhin et, dans cette zône, d'entretenir aucune force armée, de faire aucune manœuvre militaire, de conserver aucune facilité matérielle de mobilisation (art. 42 et 180). — Destruction et non reconstruction des fortifications, établissements

---

A history of Newfoudland. — De la Roncière, *La question de Terre-Neuve*, Correspondant, 10 avril 1904. — Spencer Brodhurst, *The history of the Newfoudland question*, Law Magazine and Review, novembre 1899, p. 67. — A Terre-Neuve, la pêche a employé : en 1888, 836 navires et 8.949 hommes, en 1889, 797 navires et 9.581 hommes.

(1) Willing Balch, *La question des pêcheries de l'Atlantique*, R. D. I., 2ᵉ série, t. XI, pp. 415 et 516. — V. Godefroy, R. D. I. P., t. XIV, p. 287. — Basdevant, R. D. I. P., t. XVII, p. 260.

(2) V. A. J., 1914,, p. 858.

(3) V. Jolles, De Ingénieur, 1ᵉʳ mars 1919. — Van Eysinga, Annuaire Grotius, 1918, p. 104.

et ports militaires d'Héligoland (art. 115). — Démantèlement des fortifications interdisant l'accès de la mer du Nord dans la Baltique et limitation des fortifications sur le reste de la côte allemande à une zône et dans des conditions fixées par les gouvernements alliés et associés (art. 195). — Reconnaissance, par des conventions à conclure entre l'Allemagne et la Pologne : 1° au profit de l'Allemagne, de facilités complètes et appropriées pour communiquer par voie ferrée avec le reste de l'Allemagne et la Prusse orientale à travers le territoire polonais ; 2° au profit de la Pologne, de facilités semblables pour ses communications avec la Ville libre de Dantzig à travers le territoire allemand qui pourra se trouver sur la rive droite de la Vistule entre la Pologne et la Ville libre de Dantzig (art. 98). — Droit d'appui et de passage au profit de la France sur tous les terrains situés sur la rive droite du Rhin pour exécution des travaux de barrage sur le Rhin (art. 358, 2°). — Obligation pour l'Allemagne, dans les ports de Hambourg et de Stettin, de donner à bail à l'Etat tchéco-slovaque, pour une période de 99 ans, d'espaces qui seront placés sous le régime général des zônes franches et qui seront affectés au transit direct des marchandises en provenance ou à destination de cet Etat (art. 363).

344. — A la date du 4 juin 1919, le Conseil des Cinq de la conférence de la Paix de Paris, c'est-à-dire les ministres des Affaires étrangères des cinq grandes puissances alliées et associées (Etats-Unis, Grande-Bretagne, France, Italie et Japon), a confié à une commission composée des représentants de ces puissances, de la Belgique et de la Hollande, le soin d'étudier les mesures devant résulter de la révision des traités de 1839 sur les rapports de la Belgique et de la Hollande. Mais il a précisé que les propositions que la commission formulerait ne pourraient « comprendre un transfert de souveraineté territoriale, ni la fixation de servitudes internationales » (1).

344¹. — Il existe encore des cas de servitudes internationales dans le traité de Dorpat du 14 octobre 1920 entre la Finlande et la Russie des Soviets (art. 6, 7, 15, etc.) : interdiction à la Finlande d'établir en certaines parties de ses côtes des ports de guerre, des bases de flottes, des ateliers militaires ; obligation pour elle de ne pas avoir dans certaines portions de ses eaux des navires de guerre et de démolir certaines fortifications, etc.

344². — Les servitudes constituent de véritables restrictions au droit de propriété territoriale internationale, des droits réels permanents tant pour l'Etat qui les subit que pour l'Etat qui en

---

(1) V. Temps du 8 juin 1919, p. 1.

jouit et profite : elles ne détruisent pas la souveraineté, mais la diminuent simplement.

Etant une exception à la règle du libre exercice du droit de souveraineté, elles doivent être interprétées restrictivement. Droits réels, grevant le territoire d'un Etat au profit du territoire d'un autre Etat, les servitudes internationales passent avec le territoire, tant activement que passivement, aux successeurs des Etats servant et dominant (1).

Les servitudes prennent fin par la renonciation, par la réunion des territoires entre lesquels elles existent, et surtout par application des règles ordinaires de résolution des traités.

SECTION IV. — **Co-propriété, condominium, co-imperium** (2)

344[3]. — A côté des servitudes internationales on rencontre des cas de co-propriété, de *condominium* ou de *co-imperium*, qui font que deux souverainetés s'exerceront d'une manière indivise sur un même territoire. C'est ainsi que, d'après le traité de Vienne du 30 octobre 1864, un *condominium* fut établi au profit de l'Autriche et de la Prusse sur le Lauenbourg et sur le Schleswig-Holstein qui dura, pour le premier, jusqu'en 1865 et, pour le second, jusqu'en 1866. — De même, la Belgique (comme successeur des Pays-Bas) et la Prusse ont eu, depuis les actes du congrès de Vienne de 1815 et le traité du 26 juin 1816, art. 17, jusqu'au traité de paix signé en 1919 avec l'Allemagne à la suite de la guerre mondiale de 1914, un *co-imperium* sur le territoire de Moresnet (n[os] 178[1] et 369[4]). — Aux termes du traité de Bayonne du 2 décembre 1856, les îles des Faisans et de la Conférence, dans la Bidassoa, appartiennent par indivis à la France et à l'Espagne ; une convention du 27 mars 1901 a réglementé le droit de police et de juridiction dans l'île de la Conférence. — Par un traité du 10 août 1866, le Chili et la Bolivie ont stipulé un véritable condominium sur une zône de territoire entre le 23[e] et le 26[e] parallèle, contestée entre eux, où se trouvaient de nombreux gisements de guano : ce traité a divisé la zône entre les deux pays ; mais, malgré cette division territoriale, il fut déclaré que les deux républiques se partageraient par moitié les produits et les droits d'exportation relatifs à la zône entière. Ce condominium fut la cause de la guerre du Pacifique de 1879 (3). — Jusqu'en 1899 et depuis le traité du 14 juin 1888 les îles de Samoa ont été placées sous le

---

(1) Rivier, *op. cit.*, t. I, p. 297.

(2) V. Rossi Tullio, *Il condominium nel diritto pubblico internazionale*, 1910.

(3) V. Alvarez, *Le droit international américain*, 1910, p. 109 et note 4.

co-protectorat de l'Allemagne, de l'Angleterre et des Etats-Unis (nos 182 et 367). — La convention du 20 octobre 1906 entre la France et la Grande-Bretagne, complétée par le protocole du 6 août 1914, a considéré l'archipel des Nouvelles-Hébrides comme un territoire d'influence commune (n° 143[20]) (1). — La convention du 10 janvier 1899 a laissé le Soudan sous la souveraineté indivise de l'Egypte et de la Grande-Bretagne, mais l'indivision a été organisée de telle façon qu'en réalité les droits de l'Egypte sont purement théoriques (2).

SECTION V. — **Droit de superficie**

344[1] — Le droit privé connaît des cas où la propriété d'un fonds est, non pas indivise, mais séparée entre deux personnes différentes : l'une est propriétaire de la surface, l'autre du dessous (comp. art. 553 c. civ. français; loi française sur les mines du 21 avril 1810). — Une situation analogue peut se concevoir en droit international en ce qui concerne la souveraineté d'un territoire. C'est la situation qu'a établie, dans les rapports entre la France et l'Empire allemand, au sujet du bassin de la Sarre, le traité de paix de Versailles imposé le 28 juin 1919 à l'Allemagne par les puissances alliées et associées (art. 45 et s. et annexe). Ce traité a, en effet, à dater du jour de sa mise en vigueur, cédé à la France la propriété entière et absolue, franche et quitte de toutes dettes ou charges (avec droit exclusif d'exploitation), des mines de charbon du bassin de la Sarre, ainsi que de toutes leurs dépendances et installations tant superficielles que souterraines, et chargé du gouvernement du territoire du bassin, avec tous les pouvoirs appartenant antérieurement à l'Empire allemand, à la Prusse et à la Bavière, une commission de cinq membres nommée par le Conseil de la Société des Nations et comprenant un membre français, un membre non français originaire et habitant du territoire de la Sarre et trois membres appartenant à des pays autres que la France et l'Allemagne : cette commission doit avoir le plein usufruit des propriétés autres que les mines et appartenant au domaine public ou privé de l'Empire

---

(1) Berthélemy, *La convention franco-anglaise relative aux Nouvelles-Hébrides*, Revue politique et parlementaire, 1907, p. 273.— Bourdiol, *Condition internationale des Nouvelles-Hébrides*, 1908. — Brunet, *Le régime internationale des Nouvelles-Hébrides*, 1908. — Jaray, *La question des Nouvelles-Hébrides*, Questions diplom. et colon., 1er avril 1906. — Masson, *La question des Nouvelles-Hébrides*, 1900. — Politis, *La condition internationale des Nouvelles-Hébrides*, R. D. I. P., t. VIII, pp. 121 et 230, et *Le condominium franco-anglais des Nouvelles-Hébrides*, R. D. I. P., t. XIV, p. 689.

(2) V. Sarkissian, *Le Soudan égyptien*, 1913.

allemand ou de tout Etat allemand ; les lois en vigueur sur le territoire du bassin continueront à y être applicables en principe et les habitants conserveront leur nationalité actuelle ; il n'y aura dans le territoire aucun service militaire obligatoire ou volontaire et des fortifications n'y pourront pas être construites ; le territoire sera soumis au régime douanier français et la monnaie française y aura cours. Ce régime aura une durée de quinze années. Au bout de ce temps, le statut définitif du bassin de la Sarre sera déterminé par un plébiscite par commune ou par district, auquel participera la population comprenant, sans distinction de sexe, toutes personnes âgées de plus de 20 ans à la date du vote, habitant le territoire à la date de la signature du traité : ce plébiscite portera sur les trois alternatives suivantes : 1° maintien du régime établi par le traité, 2° union à la France, 3° union à l'Allemagne ; la Société des Nations décidera de la souveraineté sous laquelle le territoire sera placé en tenant compte du désir exprimé par le vote de la population. Si le régime du traité est maintenu, l'Allemagne renoncera en faveur de la Société des Nations à sa souveraineté ; si l'union avec la France est décidée, l'Allemagne cèdera à la France tous ses droits et titres sur le territoire ; si le vote se prononce pour l'union avec l'Allemagne, celle-ci sera réinstallée dans le gouvernement du territoire : dans ce dernier cas, l'Allemagne, sauf accord direct avec la France, devra racheter les droits de propriété de la France sur les mines situées dans le territoire à un prix payable en or, fixé par experts; mais si, dans un délai d'un an après la date indiquée pour le paiement, le prix fixé n'est pas versé, la commission des réparations instituée par le traité décidera du sort des mines d'après les instructions de la Société des Nations ; à la suite du rachat par l'Allemagne, l'Etat et les nationaux français auront le droit d'acheter la quantité de charbon du bassin justifiée par leurs besoins à cette date (1).

SECTION VI. — Situation anomale de l'île de Chypre, de la Bosnie et de l'Herzégovine d'après le traité de Berlin, des provinces péruviennes de Tacna et d'Arica d'après le traité d'Ancon, de Smyrne d'après le traité de Sèvres.

345. — La politique de la fin du XIX^e^ siècle a offert des restrictions aux droits fondamentaux des Etats, plus intenses et plus graves que les précédentes. — Le droit de souveraineté d'un Etat peut disparaître presque totalement. Il n'est plus que nominal,

---

(1) V. Priou, *Organisation politique et économique du territoire de la Sarre*, 1921.

idéal, platonique. Une région ou une province, qui en droit fait partie d'une puissance, est en réalité gouvernée par une autre. — Cette situation, sans précédents, est au fond une annexion déguisée, à peine dissimulée. — Telles ont été les positions de l'île de Chypre, de la Bosnie et de l'Herzégovine (1), des provinces péruviennes de Tacna et d'Arica (2). C'est aussi celle de la région de Smyrne, d'après le traité de paix conclu le 10 août 1920 par les puissances alliées avec la Turquie.

346. — CHYPRE. — Le 4 juin 1878, un traité secret d'alliance défensive et offensive était arraché à la Turquie par l'Angleterre. Celle-ci le révéla au Congrès de Berlin, en juillet 1878. — Reconnaissant la parfaite impossibilité de galvaniser et de guérir *l'homme malade*, l'Angleterre tenait à se faire à l'avance une part dans ses dépouilles (Debidour, *Histoire diplomatique de l'Europe*, t. II, p. 250).

La Grande-Bretagne se faisait assigner l'île de Chypre « pour l'occuper et l'administrer », au cas où la Russie garderait, en Asie Mineure, Batoum, Ardahan et Kars, dans le but, affirmé mais non réel, de défendre la Turquie. En réalité, elle visait à commander la triple route de l'Asie-Mineure, du Bosphore et du canal de Suez. Elle tenait ainsi, à la face du monde, la Russie en surveillance, et par la protection officielle du sultan elle doublait son prestige aux yeux des populations musulmanes de l'Inde, 50 millions d'habitants (Debidour, *op. cit.*, t. II, pp. 520 et 521). — L'Angleterre ajouta la clause dérisoire qu'elle restituerait Chypre à la Turquie quand la Russie rendrait ses conquêtes en Asie, et communiqua officiellement cette clause à la France le 7 juillet 1878.

D'après ce traité du 4 juin 1878, la souveraineté sur Chypre est conservée au sultan. Mais l'île est administrée par les fonctionnaires de l'Angleterre. Celle-ci lève les impôts, décide des dépenses, construit des fortifications, etc., etc. Elle exerce tous les droits régaliens.

En *théorie*, l'île de Chypre continue à faire partie de l'empire ottoman, le gouvernement anglais n'ayant que la qualité de gérant.

---

(1) V. Bluntschli, *Le Congrès de Berlin*, R. D. I., t. XIII, p. 585. — Esperson, *L'Angleterre et les capitulations dans l'île de Chypre*, R. D. I., t. X, p. 587. — Gérard, *Des cessions déguisées de territoires en droit international public*, 1904. — Knell, *La Bosnie et l'Herzégovine*, 1900. — Neumann, *L'Empire austro-hongrois, la Bosnie et l'Herzégovine*, R. D. I., t. XI, p. 38. — René Millet, *A travers les Balkans*. — Saripolos, *La question gréco-turque*, R. D. I., t. XI, p. 119. — Spalaikovitch, *La Bosnie et l'Herzégovine*, 1899. — Schneller, *Die Staastr. Stellung Bosnien und Herzegovinien*, 1892.

(2) V. Alvarez, *Observaciones sobre la cuestion de Tacna y Arica*, 1908. — Wiesse, *Apuntaciones sobre el plebiscito pactado en el articulo 3° del tratado del Ancon*, 1898.

— Les habitants de l'île sont donc restés sujets turcs et ne peuvent à l'étranger invoquer la protection des consuls anglais. — Les traités conclus par la Turquie, et dont l'effet s'étend à tout son territoire, sont obligatoires pour l'île de Chypre et pour son gérant. — Les *capitulations* conclues avec la Turquie auraient dû être maintenues : mais les puissances contractantes ont consenti à suspendre leur application, tant que l'Angleterre aura le gouvernement de l'île. — En *fait*, l'île de Chypre n'est que nominalement sous la souveraineté ottomane, elle est réputée dépendre de l'Angleterre : ainsi, lors de la guerre italo-turque de 1911-1912, un jugement de la commission des prises italienne du 27 mai 1912 a déclaré « que l'île de Chypre devait être tenue pour neutre dans le conflit entre la Turquie et l'Italie et qu'on devait lui étendre la déclaration de neutralité faite par la Grande-Bretagne au début de la guerre » (affaire de la goëlette cypriote *Taxiarchis*) (1).

Cette situation a cessé d'exister en 1914. A la fin d'octobre de cette année, la Turquie ayant attaqué dans la mer Noire des navires de la Russie et de la France, alliées de la Grande-Bretagne, celle-ci a, le 5 novembre 1914, proclamé que, par le fait du gouvernement ottoman, l'état de guerre existait entre elle et la Turquie et qu'en raison de l'ouverture des hostilités le traité du 4 juin 1878, relatif à Chypre, se trouvait annulé. La Grande-Bretagne a dès lors déclaré s'annexer à partir du 5 novembre 1914 l'île de Chypre, qui constituera désormais une partie intégrante des domaines de Sa Majesté britannique (2). — L'annexion de Chypre ainsi proclamée par la Grande-Bretagne a été reconnue par le traité de paix de Sèvres conclu le 10 août 1920 entre les puissances alliées et la Turquie : aux termes de ce traité la Turquie renonce à tous ses droits et titres sur ou concernant Chypre, y compris le droit au tribut antérieurement payé au sultan par cette île, et les ressortissants ottomans nés ou domiciliés dans l'île de Chypre acquièrent dans les conditions de la loi

---

(1) V. Coquet, R. D. I. P., t. XX, pp. 267 et 510.

(2) R. D. I. P., t. XXI, p. 510. — A. J., 1915, p. 204. — Sur l'île de Chypre, en dehors des travaux cités plus haut, V. encore : Baker et Vambery, *Russia and England, Batoum and Cyprus*, Fortnightly Review, septembre 1886. — Choublier, *La question d'Orient depuis le traité de Berlin* 1899. — Fournier de Flaix, *L'Ile de Chypre*, Economiste français du 27 août 1892. — Guerchitch, *Situation de la Bosnie et de l'Herzégovine et de l'île de Chypre*, Moniteur de l'Académie des sciences (Serbie, 1893, n° 37). — Haggar, *Our position in Cyprus*, Contemporary Review, juin 1887. — Saripolos, *La législation anglaise dans l'île de Chypre*, R. D. I., t. XII, p. 389 ; t. XIV, p. 331. — Tchomacoff, *De la souveraineté en générale : étude spéciale de la condition juridique de la Bosnie et de l'Herzégovine et de l'île de Chypre*, 1901. — *Cyprus and the capitulations*, Law magazine and Review, février 1879. — V. aussi Reilly, R. D. I., t. XIV, p. 205.

locale la nationalité britannique à l'exclusion de la nationalité otomane (art. 115-117).

347. — Bosnie-Herzégovine. — L'Autriche-Hongrie ne prit pas part à la guerre turco-russe de 1877-1878. Néanmoins elle en a tiré profit et a pris un lambeau de l'empire ottoman. La connivence de Bismarck et de Beaconsfield a facilité ses ambitions. — Sous prétexte de prévenir des luttes entre chrétiens et musulmans, l'Autriche-Hongrie avait, pendant la guerre, occupé les provinces ottomanes de Bosnie et d'Herzégovine. — Au congrès de Berlin (juin-juillet 1878), malgré l'opposition bien justifiée des diplomates turcs, Bismarck fit décider que, pour une période indéterminée, ces provinces seraient occupées et administrées par l'Autriche-Hongrie. Cette puissance fut autorisée à mettre, quand elle le jugerait à propos, des garnisons dans le sandjak de Novi-Bazar et à y détenir des routes stratégiques et commerciales. Ce district est un poste avancé dans la direction de Salonique (Traité du 13 juillet 1878, art. 25). — Les conditions de cette occupation ont été fixées entre l'Autriche-Hongrie et la Turquie par une convention du 21 avril 1879.

Le sultan restait le souverain de ces provinces, mais le souverain purement nominal. Il n'avait plus que le *nudum jus*. L'occupation était illimitée quant à sa durée et n'était soumise à aucune condition. C'était une annexion déguisée, mais réelle. — En droit, la population des pays était toujours sujette de la Turquie. Cependant une loi autrichienne du 13 novembre 1881 y introduisit le service militaire au profit de l'Autriche, et les contingents furent versés dans l'armée autrichienne. C'était une violation manifeste des droits du sultan, dont les habitants étaient restés les sujets : leur état, hors de Bosnie, ne doit être régi que par les lois ottomanes. — Situation étrange, irrégulière, contraire à tous les principes, applaudie par les uns, critiquée par les autres. — F. de Martens taxe d'absurde au point de vue juridique la situation de la Bosnie et de l'Herzégovine. Il est étrange de la dénommer occupation (1).

---

(1) Sur la Bosnie et l'Herzégovine, V. outre les ouvrages indiqués ci-dessus et les traités généraux de droit international : Barre, *La Bosnie-Herzégovine : Administration autrichienne de 1878 à 1903*, 1904. — Brunswick, *Le traité de Berlin annoté et commenté*. — Chamberlain, *La Bosnie sous le protectorat de l'Autriche*, Bibliothèque universelle et Revue suisse, 1892, pp. 5 et 349. — Choublier, *op. cit.*, pp. 91 et s. — Despagnet, *Essai sur les protectorats* 1896, pp. 95 et s. — Guerchitch, *op. cit.* — Ratzenhoffer, *Zur Beteuchligung der Occupation Bosniens und Herzegovina*. — De Holtzendorff, *Handbuch*, t. II, p. 224. — Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, p. 53. — Knell, *La Bosnie et l'Herzégovine*, 1900. — Linng, *Die staatsrechtliche Stellung Bosniens und der Herzegovina*, Archiv für öffentliches Recht, 1889, p. 480. — Péritch, *De la condition juridique des Bosniaques et des Herzégoviniens en*

Cette situation a pris fin en 1908. Le 5 octobre de cette année, l'Autriche-Hongrie déclara « étendre les droits de sa souveraineté » sur la Bosnie et l'Herzégovine (R. D. I. P., t. XV, Documents p. 32). Cette annexion, qui supprimait l'article 25 du traité de Berlin sans l'assentiment des puissances signataires de ce traité et faisait disparaître les droits de souveraineté de la Turquie sans le consentement de celle-ci, a pu être critiquée au point de vue juridique. Détruisant aux dépens de la Serbie et du Monténégro l'équilibre dans la péninsule balkanique, elle pouvait faire craindre une conflagration dans les Balkans ; un boycottage fut organisé en Turquie contre les marchandises austro-hongroises. Après des pourparlers et des échanges de vues avec la Turquie et les différents cabinets, une convention fut conclue, le 26 février 1909, entre l'Autriche-Hongrie et la Turquie qui reconnut le nouvel état de choses moyennant une indemnité de 54 millions de couronnes à payer par l'Autriche-Hongrie. Par cet accord, cet Etat déclarait, d'autre part, renoncer à tous les droits que le traité de Berlin lui avait conférés dans le sandjak de Novi-Bazar, et il s'engageait à appuyer auprès des puissances les demandes de la Turquie touchant la suppression des bureaux de poste étrangers et l'adoucissement du régime des capitulations. Le 31 mars 1909, la Serbie admit le fait accompli en Bosnie-Herzégovine contre la promesse par l'Autriche-Hongrie de certains avantages économiques, et le Monténégro fit de même, à la date du 8 avril, à condition que seraient abolies certaines restrictions à son indépendance prévues par les alinéas 5, 7, 8, 9, 10 et 11 de l'article 29 du traité de Berlin (n° 614). Les puissances signataires du traité de 1878 ont donné les 10-11 avril leur adhésion définitive à la suppression de l'article 25 et ont pris acte un peu plus tard des modifications dont l'article 29 avait été l'objet; elles ont consenti à l'ouverture du port d'Antivari et des eaux du Monténégro aux bâtiments de guerre de toutes les nations (n° 614) (1). — L'annexion de la

---

pays étrangers, R. D. I., 2e série, t. III, pp. 50, 240 et 398. — Rivier, *Note additionnelle aux lettres de M. de Neumann sur la Bosnie et l'Herzégovine*, R. D. I., t. XI, p. 144.— Spalaikovitch, *La Bosnie et l'Herzégovine*, 1897.— Tchomacoff, *op. cit.* — Trakal, *Bosna a Hercegovina po strance prava mezinarodnihs*, 1909. — Ulrich, *Oesterreichisches Staatsrecht.*

(1) Sur l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine par l'Autriche-Hongrie, V. Aulneau, *L'annexion de la Bosnie-Herzégovine*, Rev. pol. et parl., 10 janvier 1909. — Blociszewski, *L'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine*, R. D. I. P., t. XVII, p. 417. — Cavaglieri, *L'annessione della Bosnia-Erzegovina*, R. I., 1909, p. 387. — Cvijic, *L'annexion de la Bosnie et la question serbe*, 1909. — Fournier, *Wie wir zu Bosnien kamen*, 1909. — Koyitch, *L'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine en droit international public*, 1916. — Krunsky, *L'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine en 1908*, 1912. — Pinon, *L'Europe et la crise balkanique*, Revue des Deux-Mondes, 15 décem-

Bosnie-Herzégovine par l'Autriche-Hongrie fut de courte durée. A la suite des traités de paix qui mirent fin à la guerre mondiale de 1914-1919 et amenèrent le démembrement de l'Autriche-Hongrie, la Bosnie-Herzégovine a été rattachée au royaume des Serbes, Croates et Slovènes.

347[1]. — L'île turque de ADA-KALÉ, sur le Danube, a été sous l'administration de l'Autriche-Hongrie de 1878 à 1913 : à cette dernière date, cette puissance se l'est annexée (1).

347[2]. — PROVINCES PÉRUVIENNES DE TACNA ET D'ARICA. — Le traité d'Ancon du 20 octobre 1883, qui mit fin à la guerre du Pérou et du Chili, s'est exprimé ainsi qu'il suit dans son article 3 : « Le territoire (des provinces péruviennes de Tacna et d'Arica) continuera d'être possédé par le Chili et d'être soumis à la législation et aux autorités chiliennes pendant le terme de dix ans, qui comptera de la ratification du présent traité. A l'expiration de ce terme, un plébiscite décidera, au suffrage populaire, si le territoire de ces provinces restera définitivement au pouvoir et sous la souveraineté du Chili, ou s'il continuera de faire partie du territoire péruvien. Celui des deux pays en faveur duquel le plébiscite se sera prononcé payera à l'autre 10 millions de pesos... Un protocole spécial, qui sera considéré comme faisant partie intégrante du présent traité, établira la forme dans laquelle le plébiscite devra avoir lieu et les termes et délais du payement des 10 millions par le pays qui restera le maître des provinces de Tacna et d'Arica ». — Certains ont prétendu qu'en vertu de cette disposition du traité, qui ne laisse pas d'être un peu obscure, le Pérou avait gardé la souveraineté *de droit* des provinces de Tacna et d'Arica, et que le Chili en avait acquis la souveraineté *de fait*. Mais on peut soutenir que le Chili a l'entière souveraineté des territoires sous condition résolutoire. C'est dans ce dernier sens que semble avoir interprété le traité d'Ancon le tribunal arbitral franco-chilien constitué pour juger le différend entre les gouvernements du Pérou et du Chili et certains créanciers du Pérou auxquels le guano des provinces péruviennes annexées au Chili avait été affecté en garantie, car ce tribunal a déclaré ce qui suit dans un des motifs de sa sentence du 5 juillet 1901 : « Le traité (d'Ancon) stipulait l'annexion définitive au Chili de la province de Tarapaca et *la cession temporaire des provinces de Tacna et Arica, la question de savoir si lesdites provinces feraient retour au Pérou devant être résolue par la voie d'un plébiscite au bout de dix ans* ». — Le

---

bre 1908. — Schneller, *Die Staatsrechtliche Stellung von Bosnien und der Herzegovina*, 1892. — Vesnitch, *L'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine*, R. D. I., 2[e] série, t. XI, p. 123.

(1) V. Blociszewski, *Ada-Kalé*, R. D. I. P., t. XXI, p. 379.

plébiscite auquel était subordonné le régime définitif des deux provinces n'est jamais intervenu.

347[3]. — SMYRNE. — L'article 65 du traité de paix de Sèvres avec la Turquie du 10 août 1920, relatif à la région turque de Smyrne, institue un régime provisoire et prévoit un statut définitif. Mais, par une combinaison ingénieuse, les habitants de la région n'ont aucune chance d'échapper à la domination grecque, ni sous le régime provisoire, ni à l'époque où l'on entreprendrait d'établir le statut définitif.

Sous le régime provisoire, qui doit durer au moins pendant cinq ans à partir de la mise en vigueur du traité, la souveraineté ottomane est maintenue, mais elle ne l'est qu'en théorie : elle ne se manifeste que par le signe suivant : « le pavillon ottoman sera hissé d'une manière permanente sur un fort extérieur de la ville » (art. 69); la région de Smyrne, dit l'article 68, est pour l'application du traité assimilée aux territoires détachés de la Turquie. En réalité, la Grèce a tous les droits de souveraineté : administration du territoire et nomination des fonctionnaires (art. 70), occupation militaire avec effectifs *ad libitum* (art. 71), incorporation de la région de Smyrne dans le système douanier hellénique (art. 76), représentation diplomatique et consulaire (art. 79). Le traité prescrit qu'on instituera un Parlement local, dont la loi électorale sera préparée par le gouvernement grec et approuvée par le Conseil de la Société des Nations (art. 72); mais, ajoute l'article 73, « les relations entre l'administration hellénique et le Parlement local seront réglées par ladite administration, en conformité avec les principes de la Constitution hellénique ». Ce régime provisoire de Smyrne est, en somme, une annexion déguisée au profit de la Grèce.

Que sera le statut définitif de la ville de Smyrne et du territoire adjacent ? L'article 83 déclare : « Lorsqu'une période de cinq années se sera écoulée depuis la mise en vigueur du présent traité, le Parlement local prévu à l'article 72 pourra, par un vote émis à la majorité des voix, demander au Conseil de la Société des Nations l'incorporation définitive dans le royaume de Grèce de la ville de Smyrne et du territoire décrit à l'article 66. Le Conseil pourra requérir un plébiscite préalable dans les conditions qu'il indiquera. Au cas où ladite incorporation résulterait de l'application de l'alinéa précédent, le droit de souveraineté de la Turquie, visé à l'article 69, prendrait fin. La Turquie déclare dès à présent renoncer, en ce cas, en faveur de la Grèce, à tous ses droits et titres sur la ville de Smyrne et sur le territoire décrit à l'article 66 ». Le Parlement local de Smyrne ne pourra donc demander à sortir du provisoire que pour entrer dans le royaume de Grèce et le Conseil de la Société des Nations ne pourra consulter les

habitants, par un plébiscite, que sur l'annexion définitive à la Grèce. Dans le cas où les habitants voudraient se débarrasser de l'administration et de l'occupation grecques, le traité ne leur donne ainsi aucun moyen de faire entendre leurs vœux. L'article 82 dispose toutefois : « Des conventions ultérieures régleront toutes questions qui ne seraient pas réglées par le présent traité et que pourrait faire naître l'exécution de la présente section ».

SECTION VII. — **Situation internationale des États et des territoires neutralisés** (1)

§ 1. — Etats

348. — Il y a pour les Etats deux sortes de neutralité : 1° L'une *ordinaire* et *temporaire*. C'est la situation de toute nation qui reste étrangère à l'état de guerre existant entre deux ou plusieurs autres nations. — En droit, sinon en fait, tout Etat est libre de se donner cette attitude. Son intérêt particulier est son seul guide. Nul ne peut légitimement lui contester la qualité de *neutre*, s'il en rem-

---

(1) V. Bajer, *Neutralité fédérative*, R. D. I., 2e série, t. IV, p. 827. — Baldassari, *La neutralizzazione*, 1912. — Contuzzi, *La neutralita e la neutralizzazione nel diritto internazionale*, 1888. — Em. Descamps, *L'Etat neutre à titre permanent*, 1912. — Engelhardt, *Du principe de neutralité dans son application aux fleuves et canaux maritimes*, R. D. I., t. XVIII, p. 149. — Filitis, *De la neutralité territoriale*, 1885. — Von Fischer-Treuenfeld, *Die Beschrankung der völkerrechtlichen Handlungsfahigkeit der dauernd neutrale Staaten durch den Neutralitätsvertrag.*, 1908. — Geffcken, *Die Garantie, die Neutralität*. — Hagerup, *La neutralité permanente*, R. D. I. P., t. XII, p. 577. — Heilborn, *Rechte und Pflichten der neutralen Staaten*, 1887. — Huber, *Das neutralitatsrecht in seiner neuersten Gestaltung*, 1906. — Jobin, *Essai sur la neutralité*. — Kennedy, *Neutralization and Equal Terms*, A. J., 1913, p. 27. — Lameire, *De la neutralité territoriale locale*, 1892. — Charles de Mazade, *L'Europe et les neutralités*, 1893. — Mercier, *La neutralité*, 1918. — Milovanowitch, *Les traités de garantie*, 1888. — Morand, *Les origines de la neutralité perpétuelle*, R. D. I. P., t. I, p. 522. — Nicolopoulo, *De la neutralité perpétuelle*, 1890. — Nys, *Notes sur la neutralité*, R. D. I., 2e série, t. II, p. 583 et 2e série, t. III, p. 15. — Piccioni, *De la neutralité perpétuelle*, 2e édit., 1902. — Regnault, *Des effets de la neutralité perpétuelle en temps de paix*, 1898. — Richter, *Die Neutralisation von Staaten*, 1913. — Robinson, *Autonomous Neutralization*, A. J., 1917, p. 607. — Schopfer, *Le principe juridique de la neutralité et son évolution dans l'histoire du droit de la guerre*, 1894, pp. 189 et s. — Snow, *Neutralization versus Imperialism*, A. J., 1908, p. 562. — Sottile, *Nature juridique de la neutralité à titre permanent*, 1920. — Tswettcoff, *De la situation juridique des Etats neutralisés en temps de paix*, 1895. — Twiss, *On international convention for the neutralisation of territory*. — Westlake, *Notes sur la neutralité permanente*, R. D. I., 2e série, t. III, p. 389. — Wicker, *Neutralization*, 1911; *Some effects of Neutralization*, A. J., 1911, p. 639. — Winslow, *Neutralization*, A. J., 1908, p. 366. — Zeller, *L'année historique*, 1860, t. II, pp. 20 et s.; pp. 396 et s.

plit les devoirs. — Ce caractère temporaire commence d'exister avec l'ouverture des hostilités. Il prend fin avec la clôture de la guerre entre les Etats belligérants (Renvoi à la 5e partie).

349. — 2° L'autre neutralité est *extraordinaire* et *perpétuelle* ou *permanente*. C'est une situation juridique, qui diminue, en une certaine mesure, dans leur exercice, les droits de souveraineté et d'indépendance d'un Etat. Elle n'entraîne pas, comme l'affirme Hershey (*op. cit.*, n° 126), l'extinction partielle d'un Etat : l'Etat qui y est soumis reste toujours, matériellement et juridiquement, le même Etat; il perd seulement l'exercice de certains de ses droits, sans d'ailleurs le céder à un autre comme l'Etat vassal ou protégé (n° 230). Constituant une restriction imposée à un Etat relativement à l'exercice de ses droits d'indépendance et de souveraineté, la neutralité dont s'agit ne peut être présumée et doit être interprétée d'une manière restrictive. Elle a son fondement dans des stipulations internationales, dans des traités intervenus entre plusieurs puissances. — La neutralité perpétuelle est en définitive la situation d'un Etat, auquel une convention conclue avec d'autres Etats a garanti une *paix indéfinie*. — Un Etat ne peut pas, par sa seule volonté et par une déclaration unilatérale, émanée de lui, s'octroyer l'avantage de cette situation, qui tend à assurer la paix dans l'intérêt général de la communauté des Etats. Sa caractéristique est d'être établie bien plus dans l'intérêt des autres Etats que dans celui de l'Etat neutralisé. Les autres doivent pouvoir compter sur cette neutralité ; elle ne dépend pas du bon plaisir du neutralisé. F. de Martens a toutefois soutenu qu'un Etat a de son propre chef le droit de se déclarer neutre à titre permanent et que toutes les puissances sont obligées de respecter cette neutralité (1). — Cette neutralité existe pendant l'état de paix et elle enlève à l'Etat la faculté de choisir, la liberté d'option entre être neutre ou ne l'être pas, quand une guerre vient à éclater. Mais, en retour, elle lui donne l'assurance que les Etats voisins ne peuvent lui faire la guerre et que les belligérants ne pourront, dans les guerres survenues entre eux, agir selon leur convenance en ce qui concerne son territoire : celui-ci devra être respecté. L'Etat neutre doit donc consentir à être neutralisé, signer librement le traité de neutralisation, négocier avec les garants sur un pied de complète égalité. Un traité conclu entre les seuls

---

(1) F. de Martens, *La neutralisation du Danemark*, Revue des Deux-Mondes, 15 novembre 1903. — La question des déclarations unilatérales de neutralité permanente a fait, à l'Union interparlementaire, en 1913, l'objet d'un important rapport de M. Munch et de discussions intéressantes. — Comp. Sottile, *op. cit.*, pp. 21 et s.

garants, en dehors de toute participation de l'Etat à neutraliser, n'obligerait point ce dernier.

350. — En Europe, le but de la neutralisation d'un Etat est d'éloigner réciproquement les autres puissances de points stratégiques importants. Celles-ci placent en ces points un Etat inoffensif, présentant à tous ses voisins des conditions de sécurité pour leurs frontières. La neutralisation doit contribuer au maintien de la paix générale en limitant les champs de bataille. Elle doit constituer une *barrière morale* contre l'invasion des puissances conquérantes, en leur fermant les routes militaires les plus avantageuses. C'est ainsi que l'Europe, hantée par les souvenirs du premier Empire et dans le but de se prémunir contre le retour des invasions françaises, a neutralisé la Suisse en 1815 et la Belgique en 1831 (Comp. Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 152).

351. — Le rôle de barrière morale joué par les Etats neutres s'oppose à l'augmentation indéfinie de semblables créations. Si les territoires neutres, séparant deux grandes puissances, étaient trop étendus, le contact de celles-ci serait rendu tellement difficile que la neutralité courrait le risque d'être méconnue et violée. De là les préoccupations et les craintes qu'ont eues sans cesse la Belgique et la Suisse, de voir leur neutralité violée dans une guerre future. Ces préoccupations et ces craintes, tout au moins pour la Belgique, ont été justifiées en 1914.

351[1]. — La neutralité permanente d'un Etat peut être une neutralité *garantie* ou une neutralité simplement *reconnue* par d'autres Etats. Toutes les puissances qui reconnaissent une neutralité n'en sont pas nécessairement garantes, mais toutes celles qui la garantissent l'ont forcément reconnue. La distinction est importante : la reconnaissance implique au minimum le devoir de ne pas violer la neutralité; la garantie implique nécessairement celui de la défendre (comp. n° 361) (1). — La garantie de la neutralité d'un Etat implique celle de l'intégrité et de l'inviolabilité de son territoire. On l'a cependant nié en ce qui concerne spécialement la Belgique (2). Mais cette opinion est erronée : en effet, comme l'a dit expressément l'article 1[er] de la V[e] convention de la Haye du 18 octobre 1907, « le territoire des puissances neutres est inviolable » (n[os] 885, 892 et s.) (3).

352. — Tout pays ne se prête pas à une *neutralisation perpé-*

---

(1) V. Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, t. I, p. 87. — De Visscher, R. D. I. P., 2[e] série, t. 1, p. 165.

(2) Nys, *op. cit.*, t. I, p. 424.

(3) V. Albéric Rolin, *Le droit moderne de la guerre*, 1921, t. III, n[os] 937 et s.

tuelle. Certaines conditions doivent concourir. — L'Etat neutralisé doit être assez faible pour ne pouvoir aspirer à influencer la politique générale. — Il doit être situé entre deux grands Etats, ne pas être l'*unique voie* de leurs armées, être résolu à se défendre contre toute tentative d'agression ou d'annexion de ses voisins.

353. — L'Etat neutre jouit des droits et est tenu des devoirs qui ne sont pas incompatibles avec la nature même de la neutralité perpétuelle. Il n'est pas dispensé des devoirs généraux du droit international. — S'il jouit du bienfait de la paix perpétuelle, il ne peut laisser établir sur son territoire des foyers d'agitation et de conspiration contre la tranquillité des autres Etats. — La Suisse, autrefois encline à abuser de sa neutralité, a appris en 1887, dans un incident avec l'Allemagne, quels dangers couvaient sous une trop grande tolérance envers les anarchistes, socialistes, nihilistes, etc. Elle a interdit la tenue de certains congrès révolutionnaires ou socialistes, et le pouvoir fédéral fortifié contraindra les étrangers à se montrer dignes des libertés politiques que le peuple suisse s'est garanti à lui-même dans sa constitution (1). Rappelons aussi ce qui s'est passé en Suisse en 1898 lorsque des Italiens, résidant dans ce pays, protestèrent bruyamment contre les mesures prises en Italie pour la répression de certains troubles (2).

354. — L'Etat neutralisé est tenu de devoirs spéciaux, qui résultent, les uns de la nature même de la neutralité perpétuelle, les autres, *conventionnels,* des traités ou des actes publics ayant établi sa neutralité. La Suisse, la Belgique ont le devoir conventionnel de ne pas se dépouiller de la neutralité qu'ont créée, dans un intérêt général européen, le congrès de Vienne et le traité de Londres.

355. — La neutralisation a poúr but de placer l'Etat neutralisé perpétuellement dans l'état de paix. Conséquences : l'Etat neutralisé ne peut entretenir avec les autres Etats que des relations pacifiques, — ne contracter que des obligations pouvant s'exécuter en temps de paix. Il est tenu de s'abstenir de tout engagement, dont l'effet serait, le cas échéant, de le mêler à une guerre étrangère et de l'amener à défendre les droits ou les intérêts d'une autre puissance. Incapable *juridiquement* d'exécuter les obligations qui résultent de semblable engagement, il ne saurait les assumer.

---

(1) Discours de M. Droz au Conseil national, 20 mars 1888. — Comp. J. I. P., t. XVI, p. 418.

(2) V. ci-dessus, n° 298[15].

355[1]. — En 1900, il fut un moment question en Belgique d'organiser une légion belge pour aller en Chine coopérer, avec les troupes des grandes puissances européennes, du Japon et des Etats-Unis, au châtiment des Boxers, auteurs (de connivence peut-être avec le gouvernement chinois) de massacres contre les étrangers et leurs représentants. Cette organisation, qui n'aboutit pas, était-elle conciliable avec la neutralité perpétuelle de la Belgique ? Celle-ci le pensait puisqu'elle avait exprimé le désir de participer à l'expédition, et parmi les autres puissances une seule éleva des objections contre un pareil dessein : l'Allemagne, qui prétendit que la neutralité permanente de la Belgique constituait un obstacle à l'envoi de troupes belges en Chine.

355[2]. — Le droit de guerre doit-il être indistinctement refusé à un Etat à neutralité permanente ? Si un Etat neutre ne peut pas prendre l'initiative d'une guerre ou même entrer en guerre pour un tiers, il ne manque pas nécessairement à son devoir de neutre lorsqu'il entreprend une guerre *pour résister à une attaque*. Il a le droit, et même il a le devoir, de recourir aux armes pour se défendre, en cas de lésion de ses propres droits ou intérêts par une tierce puissance : la défense de sa neutralité les armes à la main est en réalité pour lui une obligation. Ce qui lui est interdit seulement, c'est la guerre de conquête. Au point de vue de son droit de guerre, il n'y a pas d'ailleurs de différence à faire suivant que l'Etat neutre est attaqué par une puissance garante ou par une puissance non garante de sa neutralité : il doit défendre ses droits, et spécialement sa neutralité, contre quiconque y apporte un obstacle. — Telle fut la conduite de la Belgique en 1914 quand l'Allemagne méconnut sa neutralité, qu'elle avait garantie, en violant son territoire : la Belgique se défendit par les armes. Les protocoles et traités des 20 janvier, 26 juin et 15 novembre 1831 et du 19 avril 1839, qui avaient imposé à la Belgique la neutralité permanente, n'avaient nullement spécifié que celle-ci lui enlevait tout droit de guerre, et c'est bien ainsi qu'ils avaient été interprétés par les hommes d'Etat belges au cours des discussions parlementaires qui précédèrent leur approbation par le Congrès (1) ; la constitution belge a au surplus reconnu formellement au roi le droit de paix et de guerre. Si la neutralité perpétuelle amoindrit le droit d'indépendance et diminue la souveraineté extérieure de l'Etat, elle ne fait pas de celui-ci, comme dit Rivier (*op. cit.*, t. II, p. 376), un Etat

---

(1) V. les citations rapportées par Trévire et Nervien, *Les traités de 1831 et de 1839*, pp. 66-69. — Comp. C. de Visscher, *De la belligérance dans ses rapports avec la violation de la neutralité*, Société Grotius, t. II, p. 93.

« pacifié et émasculé ». — Des auteurs (1) ont toutefois soutenu que la neutralité permanente n'impose pas d'autre devoir à l'Etat perpétuellement neutre que celui de rester étranger aux guerres venant à surgir entre Etats tiers, qu'elle lui permet de faire la guerre pour son propre compte *même en dehors du cas de légitime défense*. Mais cette opinion n'est pas généralement admise (2).

355[a]. — Un Etat neutre peut-il acquérir une colonie ? La question s'est présentée en 1895, alors que la Belgique se proposait de s'annexer l'Etat du Congo, de faire de cet Etat une colonie belge. Elle peut donner lieu à discussion (3). En 1901, la reprise de l'Etat indépendant du Congo par la Belgique fut de nouveau discutée ; les Chambres belges ont voté la remise de l'annexion à une date indéterminée (4); mais celle-ci s'est opérée en 1907 (5).

356. — Un Etat neutre ne peut pas garantir la neutralité d'un autre Etat. Aussi, à la conférence de Londres de mai 1867, la Belgique, Etat neutralisé, s'est-elle abstenue de garantir la neutralité du Luxembourg. — Le principe n'a-t-il pas été oublié à propos de la neutralisation du Congo, dans l'article 10 de l'acte final de la conférence de Berlin de 1885 ? Non. La Belgique, sans doute, a signé l'acte de Berlin ; mais, d'après l'article 10 de cet acte, les garants s'obligeaient simplement à respecter la neutralité du Congo, ils ne s'engageaient pas à la faire respecter : il y avait reconnaissance et non pas garantie de la neutralité congolaise (V. n[os] 351[1] et 367).

357. — Le neutralisé ne peut pas conclure d'alliance *offensive*. — Une alliance *défensive* lui est permise, quand il est attaqué. Il a le droit de se défendre par ses propres forces ; il a, comme conséquence, celui de s'allier à une puissance tierce, dont l'armée appuiera la sienne et celles de ses garants. — Mais, en temps de paix, le neutralisé ne peut conclure une alliance défensive qui l'obligerait à porter secours à son allié attaqué. — Une alliance défensive, conclue avec une des puissances garantes de la neutralité, serait elle-même sans cause, puisque l'obligation de secours de la part du garant résulte déjà du traité imposant la neutra-

---

(1) Descamps, *La neutralité de la Belgique*, p. 351.

(2) V. Dupuis, *Les rapports des grandes puissances avec les autres Etats*, 1921, pp. 172 et s.

(3) V. sur ce point et les nombreuses difficultés auxquelles la question pouvait donner lieu, Paul Fauchille, *L'annexion du Congo à la Belgique et le droit international*, R. D. I. P., t. II, p. 400. V. aussi Despagnet, *La neutralité belge et le Congo*, Revue bleue, 23 juin 1894 et *Essai sur les protectorats*, 1896, pp. 282 et s.

(4) Delpech, R. D. I. P., t. IX, p. 468.

(5) V. *suprà*, n° 166[6].

lité. Cela ne sera pas toujours vrai. L'expérience a démontré qu'un garant peut ne pas demeurer fidèle à l'obligation de secours qu'il doit à l'Etat dont il a garanti la neutralité. En 1914, l'Allemagne a méconnu la neutralité de la Belgique qu'elle s'était obligée à garantir. Quand les circonstances font prévoir une pareille violation, pourquoi l'Etat neutre ne pourrait-il pas se prémunir contre cette éventualité en passant avec ses autres garants, sinon un accord véritable, se superposant au traité de garantie, pour la défense de sa neutralité, tout au moins des stipulations spéciales prévoyant la manière pratique dont la garantie des autres garants devrait être fournie dans ce cas ? C'est ce que firent la Belgique et l'Angleterre dans des conversations qui eurent lieu entre le chef de l'Etat-major belge, le général Ducarne, et l'attaché militaire anglais Barnardiston, quelques années avant la guerre mondiale de 1914, lorsqu'apparut la possibilité d'une invasion de la Belgique par l'Allemagne au cas d'une guerre de celle-ci contre la France (1). — L'Etat perpétuellement neutre, ayant le droit et le devoir de se défendre, peut prendre, au même titre ou au même degré que les autres Etats, les mesures militaires qu'il juge opportunes soit en ce qui concerne l'organisation de son armée, soit en ce qui concerne le matériel de guerre ou la fortification de son territoire : il est en droit de prendre toutes les précautions d'ordre militaire voulues pour être prêt à soutenir une guerre défensive (2). La première mesure d'ordre militaire que la Belgique décida, à l'occasion du conflit diplomatique qui divisa l'Europe en juillet 1914, fut la mise de l'armée sur le pied de paix renforcé, c'est-à-dire le rappel de trois classes de milice; cette décision constituait une simple mesure de précaution : en raison de sa neutralité, les dispositions que la Belgique pouvait être appelée à adopter étaient essentiellement des mesures de sauvegarde tendant à devancer toutes les éventualités. — L'article 8 de la constitution helvétique, qui autorise la Suisse à contracter des alliances, est incorrect et contraire à la neutralisation de ce pays.

358. — L'Etat neutre peut conclure des traités réglant des intérêts économiques et matériels ou des intérêts moraux, tels que traités de commerce, de navigation, de postes, d'extradition, etc., etc. : mais sous la réserve de ne pas rattacher sa destinée à celle d'un autre Etat de façon à créer avec lui une solidarité quelconque, à opérer une fusion d'institutions. « Même dans ses traités de commerce, dit Wheaton, il doit se garder d'accepter des obli-

---

(1) V. Trévire et Nervien, *op. cit.*, pp. 88-89.
(2) V. Dupuis, *op. cit.*, p. 180.

gations incompatibles avec ses devoirs en temps de guerre ». En 1840, Léopold Ier proposa à la France une union douanière avec la Belgique (1). De même, en 1842, M. Guizot projeta d'établir une union douanière entre la Belgique et la France ; mais ce projet se heurta à l'opposition de l'Angleterre qui ne voulait pas voir les douaniers français installés à Anvers : elle s'assura le concours de l'Autriche, de la Prusse et de la Russie ; Guizot renonça à son projet. — Lorsqu'en 1867 le grand duché de Luxembourg fut déclaré neutre, ses dirigeants voulurent faire stipuler pour lui la faculté de conclure une union douanière avec un Etat voisin : les plénipotentiaires de France, de Russie, de Prusse et d'Autriche estimèrent la stipulation inutile, *rien dans la neutralité permanente ne s'opposant à une union douanière entre l'Etat neutre et un tiers* ; le plénipotentiaire de Grande-Bretagne n'éleva alors aucune objection contre cette manière de voir (2). — Il a été question, il y a quelques années, d'établir une entente économique et militaire entre la Belgique et les Pays-Bas; cette entente, si elle s'était produite, n'aurait pas été, sans doute, sans amener l'opposition de certains Etats. En 1869 et en 1883, les pourparlers entamés entre la Belgique et la Hollande pour une union douanière entre les deux pays ne soulevèrent pas, toutefois, les protestations des puissances garantes de la neutralité belge (3).

358[1]. — Quels sont les effets de la neutralité perpétuelle d'un Etat sur les traités antérieurement consentis par lui. La neutralité faisant obstacle à ce que l'Etat qui y est soumis puisse être entraîné dans une guerre, les traités d'alliance offensive ou défensive, et les traités de garantie auxquels l'Etat devenu neutre s'était associé doivent cesser d'exister. Les traités commerciaux et économiques et les traités de limite, à raison de leur réalité, conservent au contraire toute leur valeur, puisqu'en principe l'Etat neutre peut régler librement sa politique commerciale : cet Etat, au demeurant, a conservé son ancienne personnalité internationale. Que décider pour les traités d'union douanière ? On peut sérieusement soutenir que la neutralité fait disparaître de semblables traités, de même qu'elle s'oppose à leur conclusion, ces traités formant entre les Etats qui en sont parties des liens trop étroits par suite des intérêts communs qui en résultent (n° 358). Cependant le Luxembourg, qui faisait partie du Zollverein allemand au

---

(1) V. dans le Correspondant des 10 et 25 décembre 1916 et du 10 janvier 1917 les lettres échangées entre Léopold Ier et M. Thiers de 1836 jusqu'à la mort du roi des Belges.

(2) V. Trévire et Nervien, *op. cit.*, p. 91.

(3) V. Hymans, *Frère Orban*, t. II, pp. 341 et s.

moment où il fut neutralisé a perpétuité, n'a pas été contraint de renoncer à l'union douanière avec les Etats germaniques (1).

359. — Les Etats neutralisés sont tenus d'observer leur neutralité même à l'égard des Etats non garants. Les Etats, non signataires du traité qui a établi la neutralité, bénéficient donc de ce traité : mais ils sont, par réciprocité, tenus de respecter une neutralité perpétuelle passée à l'état de coutume internationale, comme celles de la Suisse et de la Belgique ; ils doivent même, d'après certains, s'élever contre toute violation de cette neutralité (n° 361²).

360. — L'Etat neutralisé a le devoir de ne pas livrer passage sur son territoire à des troupes étrangères, de repousser toute tentative, de faire respecter sa neutralité par tous les moyens en son pouvoir. Il doit développer toutes ses ressources défensives ; mais sa situation de neutre à perpétuité ne lui confère pas des droits spéciaux de nature à gêner les préparatifs militaires de ses voisins. — La Belgique s'est en 1914 conformée à ces obligations. — La question du droit de passage de troupes étrangères au travers d'un territoire neutralisé s'est en 1921 posée en Suisse dans des conditions particulières. Au mois de janvier de cette année, l'ambassade de France à Berne demanda au Conseil fédéral l'autorisation de faire passer sur le territoire suisse des détachements anglais, belges et espagnols destinés à occuper la zone soumise au plébiscite du territoire de Vilna, contesté entre la Pologne et la Lithuanie, suivant une décision de l'Assemblée de la Société des Nations : elle estimait que la neutralité n'interdit pas le passage de troupes chargées d'une mission pacifique telle que la surveillance d'un plébiscite. Le 7 février, le Conseil fédéral a refusé de faire droit à cette demande. Il a considéré que la Suisse, dont la neutralité, garantie et reconnue par les autres Etats, a été librement voulue par elle-même, est demeurée maîtresse souveraine de son territoire, qu'elle ne peut en conséquence jamais avoir l'obligation juridique de consentir au passage d'une troupe étrangère et est libre de le permettre ou de le refuser, mais qu'étant perpétuellement neutre elle a l'obligation internationale de s'opposer à ce passage quand il doit l'exposer à prendre part à des actions de guerre autres que celles qui tendent à la défense de son territoire, de son indépendance et de son honneur et que, dans l'espèce, le passage ne peut avoir un caractère purement pacifique, la Lithuanie ayant déclaré l'intention de s'opposer à l'occupation du territoire plébiscité par des troupes étrangères ; il a ajouté que le fait que la Suisse est devenue membre de la Société des Nations

---

(1) V. Dupuis, *op. cit.*, p. 183. — Larivière, *Des conséquences des transformations territoriales des Etats sur les traités antérieurs*, 1892, p. 175.

ne saurait modifier cette solution, car si le pacte de la Société des Nations autorise en certains cas (art. 16) le passage de troupes étrangères à travers le territoire des membres de la Société, la Suisse a été autorisée à faire partie de la Société des Nations sans être soumise à pareille obligation à raison de sa neutralité permanente (n°s 1446[13]) (1). Mais, après un examen de la question par le Conseil de la Société des Nations, on s'est aperçu que l'incident causé par l'affaire de Vilna reposait sur un malentendu (2). Finalement, la Suisse admit comme principe que la neutralité helvétique ne peut être invoquée lorsque, en vertu de sa mission de protectrice de la paix et alors que l'exécution de cette mission ne comporte aucune mesure d'hostilité contre quiconque, la Société des Nations fait appel à ses membres pour la seconder (3).

361. — Le neutralisé a le droit de faire appel aux puissances qui ont garanti la neutralité. Ainsi, en 1914, envahie par les armées allemandes, la Belgique a adressé un appel à la France et à la Grande-Bretagne. — En fait, les garants auront rarement le désir de faire la guerre en faveur de l'Etat neutre. — Les garants seront parfois eux-mêmes au nombre des belligérants. Le neutre sera exposé aux horreurs de la guerre à moins qu'il ne se défende lui-même. Souvent, il ne pourra guère compter que sur lui seul. Il a besoin et il a le droit d'avoir une armée suffisante. Il a le droit d'élever des fortifications pour empêcher l'accès de son territoire. — La Belgique a raison de fortifier, à Liège ou à Namur, les rives de la Meuse. La Suisse est prudente en fortifiant le Gothard et autres lieux pour empêcher une armée italienne de traverser son territoire, à l'effet d'opérer sa jonction avec une armée allemande et d'envahir conjointement la France.

En 1870, l'Angleterre se préoccupa d'assurer la neutralité de la Belgique et signa, le 9 août avec la Prusse et le 11 août avec la France, des traités par lesquels, en cas de violation de la neutralité par l'un des belligérants, la Grande-Bretagne s'engageait à se concerter avec l'autre et à employer au besoin toutes ses forces militaires et navales pour maintenir la neutralité de la Belgique. « Les motifs qui poussèrent l'Angleterre à signer ces traités étaient tirés de ses intérêts particuliers ; l'Autriche et la Russie, qui étaient au même titre que l'Angleterre garantes de la neutralité de la Belgique, ne crurent pas devoir prendre les mêmes précautions » (Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 355). — Constatons que les belligérants respectèrent, les uns comme les autres, la neutralité

---

(1) V. Temps des 8 et 9 février 1921.
(2) V. Temps du 5 mars 1921, p. 4.
(3) Feyler, *L'incident des troupes de Vilna en Suisse*, Temps du 21 mars 1921, p. 2.

de la Belgique et celle de la Suisse, et que ces deux Etats eux-mêmes remplirent exactement leurs obligations de neutralité et les concilièrent convenablement avec les devoirs d'humanité.

L'Angleterre assura une seconde fois, en 1914, la neutralité de la Belgique qu'elle avait garantie. A cette date, en effet, l'Allemagne, méconnaissant ses devoirs de puissance garante, viola, pour attaquer plus sûrement la France, le territoire de la Belgique. Attaquée, la Belgique se défendit, et la Grande-Bretagne, afin de lui assurer la paisible possession de ses conditions d'existence, intervint par les armes en déclarant la guerre à l'Allemagne.

361[1]. — La conception de la neutralité permanente d'un Etat n'est-elle pas incompatible avec les devoirs de solidarité que le pacte de la Société des Nations adopté le 28 avril 1919 a imposés aux puissances faisant partie de cette Société ? Le pacte, dans son article 16, prévoyant le cas où un Etat recourt à la guerre contrairement à ses prescriptions, appelle les membres de la Société des Nations à collaborer à la répression organisée contre l'Etat rebelle, en prenant contre lui des mesures économiques et financières, en envoyant pour le combattre des contingents militaires, en facilitant à travers leur territoire le passage des forces de la Société des Nations. Il semble qu'il y ait là des actes absolument contraires à l'idée de la neutralité, et que dès lors un Etat ne peut pas faire partie de la Société des Nations s'il est neutralisé. On peut cependant se demander si on doit considérer vraiment de pareils actes comme des actes hostiles, contraires à la neutralité, interdits à des neutres permanents, du moment qu'ils sont accomplis, en exécution d'une décision de la Société des Nations, comme moyens de répression contre un Etat violateur du droit international et pour la sauvegarde de ce droit : l'intervention collective des membres de la Société des Nations est moins une mesure de guerre qu'une mesure de police. N'est-il pas encore possible de soutenir qu'en déclarant non incompatibles avec les dispositions du pacte « les engagements internationaux qui assurent le maintien de la paix », l'article 21 du pacte a par cela même reconnu comme continuant d'être applicables sous le régime de la Société des Nations les traités proclamant la neutralité permanente de certains Etats ? (V. *infra*, n[os] 363 et 365).

361[2]. — Quels sont les devoirs des puissances garantes de la neutralité perpétuelle ? — Les puissances qui garantissent un traité de neutralisation sont avant toutes autres désignées pour en réclamer et en assurer l'exécution (Renvoi aux traités de garantie, 3[e] partie, n[os] 887 et 892). — Mais sont-elles les seules que la violation de la neutralisation puisse intéresser ? La méconnaissance de la neutralité permanente d'un Etat est-elle pour les Etats non

garants chose indifférente, de sorte que la guerre déclarée au mépris de cette neutralité soit nécessairement régulière à leurs yeux ? On l'a soutenu, en disant que la neutralisation a son fondement unique dans un traité, c'est-à-dire dans un acte conventionnel, et que les conventions n'ont d'effet qu'entre les parties : la violation en 1914 par l'Allemagne de la neutralité de la Belgique ne permettait donc pas à celle-ci de faire appel à la protection des puissances restées étrangères au traité de neutralisation (1). Mais la thèse contraire compte d'éminents défenseurs : « La neutralité permanente, dit von Liszt (2), ne lie pas seulement les Etats qui l'ont établie ; elle oblige tous les autres Etats, dans la mesure où, soit expressément, soit tacitement, ils y ont donné leur assentiment. Par là même que la neutralité permanente lie toutes les nations, la violation de cette neutralité par les belligérants apparaît comme un *délit du droit des gens* et justifie l'intervention des puissances contre celui qui trouble ce régime de paix ». La violation d'une neutralité permanente n'est pas simplement la rupture d'une convention dont l'intérêt est limité aux parties contractantes ; elle est une atteinte portée à une institution juridique reconnue par tous les peuples civilisés : la neutralisation implique en effet la limitation du droit de guerre non pas uniquement pour l'Etat neutralisé, mais, à l'égard de cet Etat, pour les pays garants et aussi pour les pays non garants ; elle a, ainsi que l'infraction dont elle est l'objet, un caractère international et absolu.

La protection que la neutralisation donne à l'Etat neutralisé embrasse toute forme d'agression quelconque, soit que cette agression se fasse *directement,* comme ce serait le cas dans une guere de conquête, soit qu'elle se fasse *par voie indirecte,* comme par exemple si un belligérant étend ses opérations militaires au territoire neutralisé.

361³. — L'Union interparlementaire s'est occupée de rédiger un projet de convention concernant la neutralité permanente des Etats (Compte-rendu de la XVIII^e^ conférence, 1914, pp. 17 et 345).

362. — Quels ont été et quels sont les Etats neutralisés ?

362¹. — La nature même des choses assure une neutralité de *fait* aux Républiques d'ANDORRE et de SAINT-MARIN, à la principauté de MONACO. — Dans le droit positif conventionnel, ont été neutralisés ou ont fait l'objet d'une proposition de neutralisation les Etats suivants :

---

(1) V. Schoenborn, dans *Deutschland und der Weltkrieg.*

(2) Von Liszt, *Das Völkerrecht.* — V. aussi C. de Visscher, *De la belligérance dans ses rapports avec la violation de la neutralité,* Société Grotius, t. II, p. 96.

363. — 1° Suisse (1). — Au nombre des Etats neutralisés il faut citer tout d'abord la Suisse. Cette puissance avait dès 1521 signé un traité de paix perpétuelle avec la France, qui fut renouvelé avec Louis XIV le 4 septembre 1663. Par d'autres traités, elle finit par se trouver l'alliée perpétuelle de presque tous les Etats de l'Europe. — Sa neutralité fut fréquemment violée pendant les guerres de la Révolution française et, en 1813, par la sixième coalition (2).

La neutralité perpétuelle actuelle de la Suisse est fondée sur les déclarations faites au congrès de Vienne, le 20 mars, et à Paris, le 20 novembre 1815. Les signataires furent l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, le Portugal, la Prusse et la Russie; l'Espagne et la Suède adhérèrent postérieurement.

« Les puissances, signataires de la déclaration de Vienne du 20 mars, font, par le présent acte, une reconnaissance formelle et authentique de la neutralité perpétuelle de la Suisse, et elles lui garantissent l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans ses nouvelles limites, telles qu'elles sont fixées, tant par l'acte du congrès de Vienne que par le traité de Paris de ce jour. — Les puissances reconnaissent et garantissent également la neutralité des parties de la Savoie désignées dans l'acte du congrès de Vienne du 29 mars 1815 et par le traité de Paris de ce jour, comme devant jouir de la neutralité de la Suisse de la même manière que si elles appartenaient à celle-ci. — Les puissances signataires de la déclaration du 20 mars reconnaissent authentiquement par le

---

(1) V. Blummer, *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatrechts*, édit. Morel, t. III, p. 387. — Bury, *La neutralité suisse*, R. D. I., t. II, p. 636. — Calonder, *Ein Beitrag zur Frage der schweizerischen Neutralität*. — Cramer, *Notre neutralité*, 1917. — Debrit, *La neutralisation de la Suisse*, Annales de l'Ecole libres des sciences politiques, 1893, p. 132. — Droz, *Du rôle international de la Suisse*, dans ses *Etudes et portraits politiques*, pp. 37 et s. — Fazy, *Les Suisses et la neutralité suisse*, 1895; *Les Suisses et la neutralité de la Savoie*, 1905. — Fry, *Die Neutralität der Schweiz*. — Hilty, *Neutralität der Schweiz*, 1889, et trad. française par Mentha, 1889; *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft* (*Jahrgang, 1899*), 1899. — Hofer Cuno, *Le rôle de la neutralité dans la politique étrangère de la Suisse*, 1914. — Kaiser, *Untersuchungen über die Neutralität der Schweiz*, 1894. — De Mazade, *La Belgique et la Suisse devant la Triple Alliance*, Revue des Deux-Mondes, 15 mars 1890. — Muyden, *La Suisse sous le pacte de 1815*, 1890. — Payen, *La neutralité de la Suisse*, Annales de l'Ecole libre des sciences politiques, 1892, p. 619. — Picavet, *Une démocratie historique: la Suisse*, 1920. — Pictet de Rochemont, *Biographie, travaux et correspondance diplomatique*, 1892; *Neutralité de la Suisse dans l'intérêt de l'Europe*, 1860. — Schweizer, *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, 1893-95. — Sherman, *The neutrality of Switzerland*, A. J., 1918, pp. 241, 462, 780.

(2) Comp. Gautherot, *Un casus belli franco-helvétique en 1792 et 1793. La neutralité de la Principauté de Bâle*, 1904.

présent acte que la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière » (Déclaration de Paris du 20 novembre 1815).

Cette déclaration est nette et précise. La neutralité n'est pas seulement un avantage, un droit pour la Suisse ; c'est aussi une charge, un devoir. — La diète helvétique adhéra le 27 mai 1815 à la déclaration du 20 mars faite par les puissances au congrès de Vienne, en spécifiant que les puissances signataires s'engageaient à *respecter* et à *faire respecter* la neutralité suisse (*adde :* Acte final du congrès de Vienne, 9 juin 1815, art. 74 et 84).

La neutralité suisse est une neutralité non seulement reconnue mais garantie. C'est ce que déclarent Dupuis et Rivier (1), mais certains auteurs (Hilty, Schweizer, Hofer-Cuno) (2) soutiennent que la neutralité de la Suisse a été reconnue mais non garantie.

La neutralité de la Suisse est bien justifiée. Ce pays est placé entre quatre grands Etats. La population se compose de fragments empruntés aux nationalités allemande, française et italienne. La Suisse détient les passages d'Allemagne en France et en Italie, de France en Italie ; le Danube, le Rhin, le Rhône, le Tessin prennent leurs sources dans ses montagnes. — La Suisse occupe un point éminemment central. L'Europe a intérêt à ce qu'il reste neutre.

Depuis 1815, la neutralité de la Suisse a toujours été respectée (3). Et la Suisse n'a elle-même jamais cessé de voir dans la neutralité permanente la base de son indépendance et de sa sécurité. Au début des campagnes de 1859 et de 1866, le Conseil fédéral eut soin de notifier à toutes les puissances la position neutre que la Suisse entendait prendre en vertu des traités européens, et, en 1870, la Confédération déclara que les traités européens de même que sa propre conservation lui faisaient un devoir de défendre sa neutralité par tous les moyens dont elle dispose (message et arrêté du 16 juillet 1870). En 1914, dans sa déclaration de neutralité du 4 août, le Conseil fédéral affirma « la ferme volonté de ne se départir en rien des principes de neutralité si chers au peuple suisse, qui correspondent si bien à ses aspirations, à son organisation intérieure, à sa situation vis-à-vis des autres Etats et que les puissances signataires des traités de 1815 ont formellement reconnue » ; et, le 9 février 1917, en réponse aux Etats-Unis qui,

---

(1) Dupuis, *op. cit.*, p. 192. — Rivier, *Principes du droit des gens*, t. I, p. 115.

(2) Hilty, *op. cit.* — Hofer-Cuno, *op. cit.* — Schweizer, *op. cit.*, pp. 595 et s.

(3) Comp. Repond, *Bâle sous le canon allemand*, R. D. I. P., t. XI, p. 43.

ayant rompu les relations diplomatiques avec l'Allemagne, l'avaient, le 3, invitée, ainsi que les autres puissances neutres, à suivre une ligne de conduite analogue, la Suisse déclara « nécessaire la conservation d'une neutralité stricte et loyale aussi longtemps que l'indépendance et l'intégrité du pays, l'honneur ou les intérêts vitaux de l'Etat ne souffriraient aucune atteinte ». — Le peuple suisse est demeuré si attaché à la neutralité traditionnelle de son pays que le gouvernement helvétique, dans un mémorandum du 8 février 1919 aux puissances de l'Entente (1), posa le maintien de sa neutralité permanente comme la condition de son adhésion au pacte de la Société des Nations et qu'il offrit à la France de renoncer aux avantages que lui assurait la neutralité de la Savoie si cette puissance s'engageait à faire reconnaître dans le traité de paix la neutralité perpétuelle de la Suisse comme un « engagement international destiné à assurer le maintien de la paix » au sens de l'article 21 du pacte. Finalement, il fut admis que la neutralité permanente de la Suisse n'est point incompatible avec le titre de membre de la Société des Nations, mais que, cette neutralité ayant pour objet d'assurer à l'Etat neutre l'inviolabilité de son territoire, la Suisse, quoique membre de la Société, ne sera pas tenue de permettre le passage sur son territoire dans les conditions de l'article 16 du pacte de 1919. L'article 435 du traité de paix de Versailles, du 28 juin 1919, signé avec l'Allemagne (2), ainsi que l'article 375 du traité de paix de Saint-Germain du 10 septembre 1919 conclu avec l'Autriche, déclarèrent que « les garanties stipulées en faveur de la Suisse par les traités de 1815 et notamment l'acte du 20 novembre 1915 constituaient des engagements internationaux pour le maintien de la paix ». Ainsi fut non seulement maintenue mais consolidée la neutralité perpétuelle de la Suisse, puisque parmi les signataires de ces traités figuraient des Etats qui n'avaient pas signé la déclaration du 20 novembre 1815. — La combinaison des deux qualités de la Suisse comme membre de la Société des Nations et comme Etat

---

(1) V. La Paix des Peuples du 25 mars 1919, p. 549.

(2) Sur les rapports de la neutralité de la Suisse avec son entrée dans la Société des Nations et sur les effets que produira cette neutralité quand la Suisse fera partie de ladite Société, V. un important message du Conseil fédéral suisse adressé le 4 août 1919 à l'Assemblée fédérale et un message complémentaire du 17 février 1920 avec annexes. — Comp. Borel, *La neutralité de la Suisse au sein de la Société des Nations*, R. D. I. P., 2e série, t. 11, p. 153. — Borgaud, *La neutralité suisse dans la Société des Nations*, 1919. — Calonder, *Schweiz und Völkerbund*, 1920. — Max Huber, *Die Schweiz und der Völkerbund*, 1919. — Latt, *Die Schweiz in den europäischen Friedenkongressen*, 1920. — Mettetal, *La neutralité et la Société des Nations: étude des principes et applications au statut helvétique*, 1920. — Zurlinden, *Der Völkerbund und die Schweiz.*

perpétuellement neutre a donné lieu en 1921, ainsi qu'on l'a vu (n° 360), à une application intéressante. Au début de cette année, des difficultés s'étant produites entre la Pologne et la Lithuanie au sujet du sort de la région de Vilna, il fut décidé qu'un plébiscite aurait lieu au sujet de cette région, et pour en assurer la sincérité le Conseil de la Société des Nations résolut d'y envoyer des troupes internationales : afin d'acheminer ces troupes vers leur destination, le Conseil fit demander à la Suisse de les laisser passer par son territoire ; mais la Suisse refusa, estimant qu'il y avait au sujet de Vilna un danger de complication armée, notamment de la part de la Russie des Soviets, et qu'étant neutre elle ne pouvait se mêler en aucune façon à ce conflit. Il y avait ici, de la part de la Suisse, un malentendu qui fut promptement réglé : les contingents internationaux prévus pour la mission dans le territoire de Vilna devaient avoir le caractère d'une simple troupe de police et il n'existait aucune possibilité d'un conflit armé ; dans ces conditions, la Suisse revint sur son refus (1).

363¹. — 2° RÉPUBLIQUE DE CRACOVIE. — Objet, au congrès de Vienne, de vives contestations entre l'Autriche et la Russie, la ville de Cracovie avec son territoire a été, par la convention du 3 mai 1815 entre l'Autriche, la Russie et la Prusse, et par l'article 6 de l'acte final du congrès de Vienne du 9 juin 1815, érigée à perpétuité en république indépendante et strictement neutre sous la protection de la Russie, de l'Autriche et de la Prusse. Sa neutralité était garantie en ces termes par l'article 9 de l'acte final : « Les cours de Russie, d'Autriche et de Prusse s'engagent à respecter et à faire respecter en tout temps la neutralité de la Ville libre de Cracovie et de son territoire ; aucune force armée ne pourra jamais y être introduite sous quelque prétexte que ce soit ». La République de Cracovie devint un centre d'agitation et un refuge pour les émigrés de l'ancienne Pologne. La Russie l'occupa en 1831 ; la Russie, l'Autriche et la Prusse décidèrent en 1836 une occupation militaire qui dura jusqu'en 1841 ; l'Autriche s'y installa de nouveau en 1846 : les trois puissances se considéraient comme dégagées de la clause de la convention du 3 mai 1815 par l'attitude de Cracovie. Par convention du 6 novembre 1846 entre l'Autriche, la Russie et la Prusse, Cracovie et son territoire furent incorporés à l'Autriche. Ils sont devenus partie intégrante de la Pologne reconstituée aux termes du traité de paix de Saint-Germain signé avec l'Autriche par les puissances alliées et asso-

---

(1) V. séance du 26 février 1921 du Conseil de la Société des Nations, Journal officiel de la Société des Nations, mars-avril 1921, p. 170.

ciées le 10 septembre 1919 après la guerre mondiale de 1914 (1).

364. — 3° Belgique (2). — La neutralité de la Belgique, dont l'idée

(1) V. Dupuis, *Les rapports des grandes puissances avec les autres Etats*, 1921, p. 193. — Winiarski, *Les institutions politiques en Pologne au XIX^e siècle*, 1921, pp. 173 et s.

(2) V. Arendt, *Essai sur la neutralité de la Belgique*, 1845; *Les petits Etats*, Revue générale, avril 1867. — Banning, *La défense de la Belgique; La Belgique au point de vue militaire*, 1911. — Von Brabandt, *La neutralité de la Belgique*, 1897. — Brialmont, *Situation militaire de la Belgique*, 1882. — Breukelman, *La neutralité de la Belgique* (en néerlandais), 1887. — De Broglie, *La neutralité de la Belgique*, Revue des Deux-Mondes, 1899 et 1900, et *Le dernier bienfait de la monarchie*. — Carlier, *Les idées de Banning sur la neutralité*, Revue de Belgique, 1901. — Des Cressonières, *La neutralité de la Belgique et le droit d'alliance*, R. D. I., 2^e série, t. IX, p. 253. — Delbeke, *La Belgique et ses obligations internationales au point de vue militaire*, Revue générale, t. XXXVIII, pp. 321 et 555. — Baron Descamps, *La neutralité de la Belgique*, 1902. — Despagnet, *La neutralité belge et le Congo*, Revue bleue, 23 juin 1894. — Dollot, *Les origines de la neutralité de la Belgique et le système de la Barrière (1609-1830)*, 1902. — Drossos, *Contribution à l'histoire diplomatique du démembrement du Royaume des Pays-Bas et de la naissance qui s'ensuivit de la neutralité permanente belge* (en grec), 1910. — Colonel Ducarne, *Les obligations de la Belgique au sujet de son indépendance et de sa neutralité*, 1900. — Faider, *La neutralité de la Belgique*, R. D. I., t. XVIII, p. 329. — Paul Fauchille, *L'annexion du Congo à la Belgique et le droit international*, R. D. I. P., t. II, p. 400. — Fourgassié, *La neutralité de la Belgique*, 1902. — Grandgagnage, *De la Belgique en cas de guerre*, 1840. — Grandvallet, *La neutralité de la Belgique et les chemins de fer*, 1889. — Graux, *La neutralité de la Belgique et l'annexion du Congo*, R. D. I., 2^e série, t. VIII, p. 35. — Van den Heuvel, *La violation du droit des gens en Belgique*, 1915. — Hubert, *Les garnisons de la Barrière dans les Pays-Bas autrichiens (1715-1782)*, 1902. — Hymans, *La neutralité de la Belgique*, 1915. — Labberton, *Die sittliche Berechtigung der Verletzung der belgischen Neutralität*, 1916. — Lanet, *La neutralité de la Belgique en 1906*, Spectateur militaire, 1906, p. 30. — Général Langlois, *La neutralité et la défense de la Belgique*, Revue bleue, 5, 12, 26 mai, 2 et 9 juin 1906. — De Lannoy, *Les origines diplomatiques de l'indépendance belge*, 1903. — Marvaud, *Les projets d'entente hollando-belge*, Revue politique et parlementaire, avril 1907, p. 92. — De Mazade, *La Belgique et la Suisse devant la Triple-Alliance*, Revue des Deux-Mondes, 15 mars 1890; *L'Europe et les neutralités de la Belgique et de la Suisse*, 1893. — Messin, *La neutralité de la Belgique*, 1892. — Norden, *Das neutrale Belgien und Deutschland im Urteil belgischer Staatmänner und Juristen*, 1916. — Nothomb, *Essai historique et politique sur la Révolution belge*. — Nys, *La Belgique et la garantie des cinq puissances*, R. D. I., 2^e série, t. III, p. 44. — De Perier, *La neutralité de la Belgique*, 1921. — Ed. Rolin, *Les relations extérieures de la Belgique de 1848 à 1870*, R. D. I., 2^e série, t. XI, p. 421. — Thonissen, *La neutralité belge dans le système européen*. — Trévire et Nervien, *Les traités de 1831 et de 1839*, 1918. — De la Vega, *La neutralité belge*, 1899. — Verhaegen, *La neutralité belge*, Rev. soc. catholique, 1901. — Wœste, *La neutralité belge*, 1891. — X., *The belgian neutrality*, Fortnightly Review, septembre 1899. — V. dans la Bibliothèque universelle et Revue suisse, juin-juillet 1916, un article sur *L'Avenir de la neutralité belge*. — V. aussi William Martin, *L'avenir de la Belgique*, Revue politique internationale, décembre 1916. — X., *The Hague conventions and the neutrality of Belgium and Luxemburg*, A. J., 1915, p. 959. — Comp. Brand Whitlock, *La Belgique sous la domination allemande*, 1922.

se rencontre déjà au XVIII[e] siècle pour les provinces belgiques dans des traités de 1733 entre la Hollande et la France et de 1756 entre l'Autriche et la France (1), a été établie et imposée par le protocole du 20 janvier 1831, qui arrêtait les bases de la séparation de la Belgique et de la Hollande. L'article 5 dit : « La Belgique formera un Etat perpétuellement neutre. Les cinq puissances (Autriche, Angleterre, France, Prusse, Russie) lui garantissent cette neutralité perpétuelle, ainsi que l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire ». Ce protocole fut confirmé par le traité dit des 18 articles, du 26 juin 1831.

La neutralité perpétuelle de la Belgique fit l'objet de l'article 7 du traité dit des 24 articles, signé entre les cinq grandes puissances le 14 octobre 1831, auquel adhéra la Belgique le 15 novembre 1831 par un nouveau traité qui reproduisit les 24 articles et leur donna dans un 25[e] la garantie des puissances. — Le roi de Hollande ne reconnut l'indépendance belge qu'en 1839. Le 19 avril furent signés à Londres trois traités, l'un entre la Hollande et les cinq puissances, l'autre entre ces puissances et la Belgique, le troisième entre la Belgique et la Hollande, qui adhérait aux 24 articles.

Par les traités qu'elle signa en 1839, la Hollande s'est obligée à *respecter* la neutralité belge, mais elle a évité de s'engager à la faire respecter; elle a *reconnu contractuellement* la neutralité belge mais elle n'en est pas devenue garante.

La neutralité de la Belgique a été ainsi reconnue par la Hollande sans être garantie par elle. Mais les cinq autres puissances (Autriche, Angleterre, France, Prusse, Russie) l'ont au contraire reconnue et garantie. En s'obligeant à respecter la neutralité de la Belgique, la Hollande s'est par là même interdit tout acte hostile à l'égard de la Belgique, ainsi que toute coopération à un tel acte, et elle s'est obligée à ne rien faire qui pût empêcher la garantie des puissances garantes de produire ses pleins effets. — A la fin de 1910, la Hollande émit l'intention de construire près de Flessingue, à l'embouchure de l'Escaut, un fort destiné à défendre éventuellement sa neutralité en cas de guerre : ce projet a causé une certaine émotion en ce qu'il a paru que ce projet devait permettre à la Hollande, au cas où la Belgique serait menacée, de s'opposer au passage des navires des puissances garantes de la neutralité belge (1). — Le 4 août 1914, dès qu'il eût appris la brutale mise en demeure adressée par l'Allemagne à la Belgique, le gouvernement hollandais offrit spontanément au gouvernement

---

(1) V. Poullet, *Les constitutions nationales belges de l'ancien régime*, chap. II et IV.

belge de laisser passer par l'Escaut les forces navales de la Grande-Bretagne qui se porteraient au secours de la Belgique, tandis qu'il fermerait le fleuve à toute force navale ennemie : c'était reconnaître que la Hollande n'avait pas à mettre obstacle à l'exécution des engagements pris par les puissances garantes envers la Belgique. Mais dès le lendemain le cabinet de la Haye modifia son attitude : le 5 août, il prescrivit par sa déclaration de neutralité que les navires de guerre appartenant à un belligérant n'auraient pas accès au territoire de l'Etat et notifia au ministre de Belgique à la Haye que, la Grande-Bretagne, qui avait déclaré la guerre à l'Allemagne, étant devenue une puissance belligérante, l'Escaut serait fermé à ses bâtiments de guerre, dont le passage eût porté atteinte à la neutralité des Pays-Bas. Cet argument était-il péremptoire ? On peut en douter : quoique belligérante, l'Angleterre demeurait toujours puissance garante de la neutralité belge ; il n'appartenait pas à la Hollande de mettre obstacle à l'exécution de la garantie. Ce résultat de la conduite des Pays-Bas fut qu'Anvers, restée isolée de la mer, fut embouteillée et que, deux mois plus tard, en présence de l'impossibilité de la secourir utilement, il fallut l'abandonner et livrer toute la Belgique occidentale à l'Allemagne (2). — L'attitude prise en 1916 par les Pays-Bas vis-à-vis de l'Allemagne au sujet du passage à travers leur territoire, entre l'Allemagne et la Belgique occupée, de matériaux susceptibles d'utilisation militaire, peut aussi être considérée comme ayant constitué de leur part une violation des obligations contractuelles spéciales qu'implique la reconnaissance par eux de la neutralité belge (3) (V. n° 527).

---

(1) Une polémique assez vive s'engagea sur le droit de la Hollande à cet égard, V. Brigode et Ducarne, *L'Escaut, le droit international et les traités*, 1911; *Des bâtiments militaires belges sur l'Escaut hollandais*, 1914. — Baron Descamps, *Le droit de la guerre et la neutralité de la Belgique*. — Den Beer Portugael, *L'Escaut et la neutralité permanente de la Belgique d'après les traités de 1839 et 1907*, 1910. — De Heusch, *L'Escaut, la Hollande et la neutralité belge*, Revue de Belgique, 1911, p. 8; *Le fort de Flessingue et la neutralité de la Belgique*, 1911. — Baron Guillaume, *L'Escaut depuis 1830*, 1903, t. II, pp. 227 et s. — De Marès, articles dans l'Indépendance belge et dans le Temps, novembre et décembre 1910 et dans le Petit Temps, 12 février 1911. — Nys, *L'Escaut en temps de guerre*, 1910; *Une clause des traités de 1814 et de 1839 « Anvers port de commerce »*, 1911. — Paschal, *Le projet de la défense côtière des Pays-Bas*, Revue de Belgique, 1911, p. 193. — Segers, *La défense de Flessingue et la liberté de l'Escaut*, Revue générale, février 1911, p. 193. — De Saint-Vincent, *L'Escaut*, 1913. — Westlake, *La fortification de l'Escaut occidental*, R. D. I., 2e série, t. XIII, p. 105. — X., *La fortification de Flessingue*, Correspondant, 10 février 1911.

(2) Roland de Marès, *La question de l'Escaut*, Le Temps du 23 décembre 1918, p. 2.

(3) V. C. de Visscher, R. D. I. P., 2e série, t. I, pp. 142 et s.

La neutralité belge a été respectée pendant de nombreuses années. Mais elle fut méconnue en 1914 par l'Allemagne, c'est-à-dire par un des Etats qui s'étaient engagés à la garantir (1): le 4 août 1914, les troupes allemandes envahirent le territoire belge pour pouvoir attaquer plus aisément la France à laquelle l'Allemagne venait de déclarer la guerre.

Conscient du peu de sécurité que la neutralité lui avait assurée pour le respect de son territoire, le gouvernement de la Belgique a, en novembre 1918, fait connaître officiellement son intention de renoncer à l'avenir à la garantie de neutralité. Les puissances alliées et associées de la Belgique ont donné satisfaction au désir qu'elle a ainsi manifesté. Le traité de paix de Versailles, signé avec l'Allemagne le 28 juin 1919, a effetivement déclaré, dans son article 31, que les traités de 1839 sont abrogés et pourront être remplacés par des conventions entre la Belgique, les Pays-Bas et les puissances alliées et associées, que l'Allemagne s'engage à reconnaître (2). Déclaration analogue dans les traités de paix des 10 septembre 1919 (art. 83) et 4 juin 1920 (art. 67) avec l'Autriche et la Hongrie. — Ayant cessé d'être neutre à titre perpétuel, la Belgique a signé le 7 septembre 1920 avec la France un accord militaire. Au mois de janvier 1922, la Belgique a de même arrêté avec la Grande-Bretagne les termes d'un accord devant lui apporter l'aide militaire britannique en cas d'agression ou de violation de son territoire par une puissance étrangère (3).

---

(1) Sur la neutralité de la Belgique violée par l'Allemagne en 1914, V. Crokaerts, *La neutralité belge et les conséquences juridiques de sa transgression*, J. I. P., t. XLIV, p. 61. — Van den Heuvel, *Violation de la neutralité belge*, 1914. — Renault, *Les premières violations du droit des gens par l'Allemagne, Luxembourg et Belgique*, 1917. — De Visscher, *La Belgique et les juristes allemands*, 1916. — Weiss, *La violation de la neutralité belge et luxembourgeoise par l'Allemagne*, 1915. — V. aussi A. J., 1911, p. 477, 1915, pp. 707, 959. — Welschinger, *La neutralité belge*, Revue des Deux-Mondes, 1er septembre 1914. — X., *The neutrality of Belgium*, A. J., 1915, p. 707.

(2) Le 10 juin 1920, à la Chambre belge des représentants, M. Woeste a soutenu que, les traités de 1839 n'ayant pas été abrogés par un vote du Parlement, la neutralité permanente de la Belgique était encore le statut politique de ce pays. Mais cette thèse a été combattue par le ministre des Affaires étrangères, M. Paul Hymans : celui-ci a fait remarquer que la neutralité belge avait été détruite par la guerre et que, tenant compte de ce fait, la Belgique n'a cessé, depuis la libération de son territoire, d'agir en puissance indépendante et libre; sa signature du traité de Versailles et sa participation à la constitution de la Société des Nations sont la preuve de ce fait.

(3) Depuis la conclusion de la paix, le gouvernement belge avait pressenti à plusieurs reprises le cabinet de Londres au sujet d'un accord militaire à établir sur les bases de l'accord défensif signé avec la France au mois de septembre 1920. Mais le gouvernement britannique s'y était toujours refusé. La seule chose qu'il se montrait disposé à faire était de

364[1]. — Un des territoires qui constituent aujourd'hui la Belgique fut lui-même l'objet d'une neutralité conventionnelle alors qu'il formait une Principauté distincte. La Principauté de Liège, vers la fin du XV[e] siècle, fit une déclaration de « bonne et vraie neutralité » et en 1492 elle chercha à obtenir de la France et des Pays-Bas des lettres patentes par lesquelles ces deux pays s'engageaient à respecter cette neutralité ; il n'y eut aucune garantie à la neutralité de Liège (1).

365. — 4° LUXEMBOURG (2). — Le grand-duché de Luxembourg a été neutralisé par le traité du 11 mai 1867, signé à Londres par les puissances signataires des traités de 1839 et par l'Italie (art. 2). — La neutralité du Luxembourg a été reconnue par toutes les puissances signataires du traité : Autriche, Belgique, France, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas et Prusse, et garantie par ces puissances à l'exception de la Belgique qui est elle-même un Etat neutre (art. 2, traité de 1867). — La neutralité du Luxembourg ne ressemble pas à celle de la Suisse : la neutralité suisse est une neutralité armée qui comporte pour le pays neutralisé l'obligation de défendre ses frontières et fait peser sur lui des responsabilités; la neutralité luxembourgeoise est une neutralité désarmée qui livre le territoire du grand-duché aux armées d'un Etat qui n'a pas respecté le traité de 1867 (3). — En 1914, l'Allemagne a violé la neutralité luxembourgeoise (4). — Le régime de neutralité du grand-duché a été abrogé par les conditions de paix imposées en 1919-1920 aux Empires centraux. Par le traité de Versailles du 28 juin 1919, l'Allemagne a déclaré adhérer à cette abrogation

---

garantir la Belgique contre toute nouvelle agression pour une période de cinq ans, à la condition que la Belgique en revînt à la politique de neutralité permanente qui lui était imposée par les traités avant la guerre. Le gouvernement de Bruxelles s'est opposé énergiquement à cette proposition.

(1) V. Knight, *Un exemple de neutralité conventionnelle au* XV[e] *siècle*, Journal of the Society of comparative legislation, janvier 1920.

(2) V. Eyschen, *Das Staatsrecht des Grossherzogthums, Luxemburg*, 19[1]0; *La position du Luxembourg selon le droit des gens*, R. D. I., 2[e] série, t. I, p. 5. — Mettgenberg, *Luxemburg*, Zeitschrift für Völkerrecht, 1920, pp. 20 et 409. — Monnier, *L'état actuel de la question du Luxembourg*, 1920. — Rothan, *L'affaire du Luxembourg*, 1882. — Ruppert, *Le grand duché de Luxembourg dans ses relations internationales*, 1892. — Servais, *Le grand-duché de Luxembourg et le traité de Londres*, 1879. — Wampach, *Le Luxembourg neutre*, 1900; *Le Luxembourg et les Luxembourgeois*, Revue des sciences politiques, t. XXXVII, 1917, p. 34. — X., *The binding effect upon the german Empire of the treaty of London of 1867 neutralizing Luxemburg*, A. J., 1915, p. 948. — X., *The Hague conventions and the neutrality of Belgium and Luxembourg*, A. J., 1915, p. 959.

(3) V. Rougier, *La première Assemblée de la Société des Nations à Genève*, R. D. I. P., 2[e] série, t. III, p. 240.

(4) V. les ouvrages cités à la note 1 de la page 712. — V. aussi A. J., 1915, pp. 948 et 959.

(art. 40). L'Autriche et la Hongrie ont fait de même par les traités de Saint-Germain (art. 84) et de Trianon (art. 68). — Au mois de février 1920, le Luxembourg a demandé à entrer dans la Société des Nations en conservant la neutralité que sa constitution lui imposait, indépendamment des dispositions de la convention de 1867 que le traité de Versailles avait abrogées ; mais, au mois de novembre suivant, il forma une nouvelle demande, sans réserves et en se déclarant prêt à abandonner sa neutralité constitutionnelle. Le fait que la neutralité du Luxembourg est une neutralité désarmée, et non pas une neutralité armée comme celle de la Suisse, permettrait de soutenir que le Luxembourg *neutre* ne saurait, à la différence de la Suisse *neutre,* être autorisé à entrer dans la Société des Nations (1).

366. — 5° SUÈDE, NORVÈGE, DANEMARK, PAYS-BAS. — Dans ces dernières années, des propositions ont été présentées aux parlements de Suède, de Norvège et de Danemark, ayant pour objet la neutralisation de ces Etats. Le but réel, sinon avoué, était d'assurer à l'Allemagne la sécurité du *canal stratégique* creusé entre la Baltique et la Mer du Nord : ce canal serait en effet protégé au Nord contre toute agression, le territoire du Danemark, devenu neutralisé, ne pouvant plus servir de base à des opérations militaires. Mais cette neutralisation ne saurait être établie que par un congrès européen (2). — En 1906, à la seconde chambre des Etats généraux de Hollande, une proposition a été faite pour la neutralisation des Pays-Bas (3).

366[1]. — 6° ALBANIE. — L'Albanie, constituée le 29 juillet 1913 en principauté autonome et souveraine par la réunion à Londres des ambassadeurs de l'Allemagne, de l'Autriche-Hongrie, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et de la Russie, en exécution du traité de paix du 17/30 mai précédent entre la Bulgarie, la Grèce, le Monténégro, la Serbie et la Turquie (art. 3), a été, aux termes du paragraphe 3 de son statut du 29 juillet 1913, neutralisée, sous la garantie des six puissances. Pendant la grande guerre de 1914-1919, la neutralité albanaise a été violée par les armées des Empires centraux ; l'Albanie paraît avoir pris part à la guerre à côté de l'Entente (Comp. Mémoire présenté par la délé-

---

(1) V. Rougier, *op.* et *loc. cit.*, R. D. I. P., 2e série, t. III, p. 239.

(2) Sur la neutralisation des Etats scandinaves, V. Lund, *Om Danmarks neutralitet*, 1894. — Hélie, *La neutralité des Etats scandinaves*, 1898. — F. de Martens, *La neutralisation du Danemark*, Revue des Deux-Mondes, 15 novembre 1903. — Waultrin, *La neutralité scandinave* et *La question de la neutralité permanente de la Scandinavie en 1904-1905*, R. D. I. P., t. XI, pp. 5 et s. et t. XIII, p. 223.

(3) V. R. D. I. P., t. XIV, p. 187.

gation albanaise à la conférence de la Paix de Paris le 12 février 1919).

366[2]. — 7° HONDURAS, PARAGUAY, URUGUAY. — La question de la neutralité permanente du Honduras a été récemment posée. On trouve l'expression de cette neutralité dans l'article 3 du traité général de paix et d'amitié conclu à Washington le 20 décembre 1907 entre les délégués des cinq Républiques de l'Amérique Centrale (n° 928) : « A raison de la position géographique centrale du Honduras et des facilités que cette circonstance a données pour faire de son territoire le très fréquent théâtre des luttes centre-américaines, le Honduras déclare désormais sa neutralité absolue dans tout conflit survenant entre les autres Républiques ; et celles-ci, à leur tour, si ladite neutralité est observée, s'obligent à la respecter et à ne violer en aucun cas le territoire hondurien » (1). Certains soutiennent toutefois que cette neutralité n'est pas une neutralité permanente mais seulement une neutralité volontaire (2).

D'après M. Bevilaqua (*Direito publico internacional*, t. I, tit. I, chap. 3, § 18), la neutralité permanente aurait été imposée au Paraguay et à l'Uruguay en 1859, 1865, 1869 et 1870.

367. — 8° CONGO (3). — Les articles 10 à 12 de l'acte final de la conférence de Berlin du 26 février 1885 ont établi une neutralité *restreinte* et *facultative* pour les territoires et les eaux territoriales du bassin du Congo et de ses affluents, sur lesquels les puissances signataires exerçaient des droits de souveraineté ou de protectorat. Ces articles réservent l'adhésion des autres Etats. Le nouvel Etat du Congo, créé en 1885 sous le gouvernement personnel du roi des Belges, a fait la même année la déclaration de neutralité exigée par l'article 10. — Cette neutralité diffère de celle de la

---

(1) V. Gonzalez, *The neutrality of Honduras and the question of the Gulf of Fonseca*, A. J., 1916, p. 509.

(2) V. Planas Suarez, *Tratado de derecho internacional publico*, 1916, t. I, p. 60.

(3) Blanchard, *L'Etat indépendant du Congo*, 1899. — Despagnet, *La neutralité belge et le Congo*, Revue bleue, 23 juin 1894. — Paul Fauchille, *L'annexion du Congo à la Belgique et le droit international*, R. D. I. P., t. II, p. 400. — Graux, *La neutralité de la Belgique et l'annexion du Congo*, R. D. I., 2[e] série, t. VIII, p. 33. — Jozon, *L'Etat indépendant du Congo*, 1900. — De Laveley, *La neutralité du Congo*, R. D. I., t. XV, p. 254. — Pierantoni, *Il trattato di Berlino del 1885 e lo Stato independente de Congo*, 1898, trad. franç. en 1901. — Reeves, *The international beginnings of the Congo State*, 1894. — Stengel, *La neutralité de l'Etat du Congo*, R. D. I., 2[e] série, t. VII, p. 416; *L'Etat du Congo et les actes diplomatiques qui s'y rapportent*, Revue économique internationale, janvier 1905. — Vaucorbeil, *Le régime international du bassin conventionnel du Congo*, 1907.

Belgique et de la Suisse par sa cause et par sa portée. — Elle a pour cause le désir de *donner une garantie nouvelle de sécurité au commerce et à l'industrie et de favoriser, par le maintien de la paix, le développement de la civilisation* dans le bassin du Congo. — Les garants n'ont contracté que l'obligation de *respecter*, et non celle de *faire respecter* la neutralité de ces territoires. — L'acquisition du Congo par la Belgique, qui s'est opérée en 1907 (V. n° 166), peut faire naître une question : quelles relations réciproques doivent désormais exister entre la neutralité belge et la neutralité du Congo ? On a dit que, « loin de se trouver en antagonisme, la neutralité belge et la neutralité congolaise se combinaient indiscutablement, quoique la garantie des puissances, individuelle et forcée en ce qui concerne la première, ne soit que facultative en ce qui regarde la seconde » (1). La question ne laisse pas d'être délicate (2). La disparition de la neutralité de la Belgique en 1919 a entraîné celle de sa colonie du Congo.

367[1]. — 9° SAMOA. — Par traité conclu le 14 juin 1889, et ratifié le 12 avril 1890, l'Angleterre, les Etats-Unis et l'Allemagne ont convenu entre eux de considérer comme neutres les îles Samoa. Quel est le caractère juridique de cette neutralité ? Est-elle assimilable à celle de la Belgique et de la Suisse ? Cela est douteux (3). Ce traité de 1889 a établi sur les Samoa un protectorat commun entre l'Allemagne, les Etats-Unis et l'Angleterre (n° 344[1]). A la suite de troubles qui éclatèrent aux Samoa en 1898 après la mort du roi et se continuèrent en 1899, la situation des îles Samoa telle que l'avait établie le traité de 1889 fut complètement modifiée : des traités du 8 novembre 1899 entre l'Allemagne et l'Angleterre et du 2 décembre suivant entre l'Allemagne, l'Angleterre et les Etats-Unis ont accordé à l'Allemagne des droits exclusifs sur les îles d'Upolu et de Savaii, notamment sur la capitale Apia, et aux Etats-Unis des droits exclusifs sur l'île de Tutuila et les îles adjacentes à l'Est du 171e degré de longitude est de Greenwich ; l'Angleterre a obtenu à titre de compensation la possession des iles Tonga, de l'île Savage et de la majeure partie des îles Salomon à l'exception des îles Bougainville et Bouka ; le pavillon britannique a disparu ainsi des îles Samoa (4). — En 1919, par le traité

(1) V. Rapport de M. de Lantsheere à la Chambre belge des représentants sur l'annexion du Congo par la Belgique, 1er avril 1908, n° 146, p. 17. — Descamps, *La neutralité de la Belgique*, p. 516.

(2) V. Paul Fauchille, *L'annexion du Congo à la Belgique et le droit international*, R .D. I. P., t. II, pp. 435 et s.

(3) V. Moye, *La question des îles Samoa*, R. D. I. P., t. VI, pp. 133, 135 et s. — V. encore Gairal, *Le protectorat tripartite des îles Samoa*, Revue cath. des institutions et du droit, 1899, p. 433. — V. aussi de Lapradelle, Revue du droit public, t. XIII, 1900, p. .92.

(4) V. sur ces traités de 1899, R. D. I. P., t. VII, p. 287. — V. Penfield, *Ide settlement of the Samoan Cases*, A. J., 1913, p. 767.

de Versailles, l'Allemagne a perdu ses possessions d'outre-mer : l'article 288 de ce traité a déclaré que les droits et privilèges spéciaux accordés à l'Allemagne par l'article 3 de la convention du 2 décembre 1899 relative aux îles Samoa sont considérés comme ayant pris fin à la date du 4 août 1914.

367². — 10° ISLANDE. — L'Islande, érigée en Etat souverain (n° 166³), s'est déclarée neutre à perpétuité; elle n'a pas de pavillon de guerre.

367³. — 11° MALTE. — L'article 10 du traité de paix d'Amiens du 27 mars 1802 a rendu l'île de Malte à l'Ordre de Saint-Jean de Jérusalem sous condition d'une neutralité permanente garantie par la France, la Grande-Bretagne, l'Autriche, l'Espagne, la Russie et la Prusse. C'est, semble-t-il, le premier cas de neutralité perpétuelle. Mais, reconquise par la Grande-Bretagne, Malte fut, par l'article 7 de la paix de Paris du 30 mai 1814, déclarée appartenir en toute propriété et souveraineté à Sa Majesté britannique (1).

367⁴. — 12° GÉORGIE. — La Géorgie, qui s'est proclamée indépendante le 20 mai 1918, a stipulé dans l'article 3 de son acte d'indépendance qu' « en cas de conflits internationaux elle reste toujours neutre ».

367⁵. — 13° ETATS BALTIQUES : LETTONIE, ESTHONIE. — Les Etats baltiques issus de la désagrégation de la Russie en 1917 ont manifesté, à différentes reprises, le désir d'être neutralisés, la neutralisation, en leur permettant d'alléger leur budget, devant avoir pour eux des conséquences favorables au point de vue financier. — Ainsi, on peut signaler des déclarations de M. Meierovics, président du Conseil et ministre des Affaires étrangères de Lettonie (Temps du 19 février 1922, p. 2). — Dans sa déclaration d'indépendance du 23 janvier 1918, l'Esthonie a expréssément déclaré qu'elle était république démocratique indépendante dont la neutralité serait garantie par des conventions internationales (Comp. art. 5 du traité de paix du 2 février 1920 avec la Russie).

§ 2. — Territoires

368. — De la neutralisation d'un Etat entier, distinguons la neutralisation locale d'un territoire (d'un fleuve, d'une portion de mer ou d'un canal — *renvoi*).

1° HAUTE-SAVOIE, CHABLAIS et FAUCIGNY (2). — L'article 92 de l'acte final du congrès de Vienne déclare que les provinces du Chablais et de Faucigny et tout le territoire de la Savoie au nord

---

(1) V. Morand, *Les origines de la neutralité perpétuelle*, R. D. I. P., t. I, p. 522.

(2) V. Baron, *La neutralité de la Savoie*, 1893. — Bonzet, *La neutralité*

d'Ugine feront partie de la neutralité de la Suisse. — Quelques auteurs pensent que cette neutralité de la Savoie a été établie en faveur de la Suisse. — Tous les travaux préparatoires de l'acte final de Vienne, tous les actes signés en 1815 protestent contre cette thèse et montrent que la neutralité de la Savoie a été établie en faveur de la Sardaigne, sur la *demande formelle* de son roi. — Une difficulté fut soulevée par la Suisse, lors de l'annexion de la Savoie à la France. Un échange de notes eut lieu entre les Puissances garantes de l'acte du congrès de Vienne. Il fut reconnu que l'article 2 du traité du 24 mars 1860 mettait simplement l'empereur des Français dans la situation où se trouvait par rapport à la Savoie le roi de Piémont. — La Suisse a soulevé une nouvelle difficulté à l'occasion de la construction par la France d'un fort au Mont Vuache, en 1883 et en 1887. — Elle a oublié que le roi de Piémont avait le droit d'élever des forts, de placer des garnisons en Savoie et d'y faire des manœuvres militaires (art. 90 et 92 de l'acte final du congrès de Vienne, 1815). — D'autres difficultés se sont encore produites à différents moments entre la Suisse et la France au sujet de la neutralité de la Savoie (1). — Après la guerre mondiale de 1914, le traité de paix de Versailles avec l'Allemagne du 28 juin 1919 (art. 435) et le traité de paix de Saint-Germain avec l'Autriche du 10 septembre 1919 (art. 375) ont déclaré que les puissances contractantes prenaient acte de l'accord intervenu entre la France et la Suisse pour l'abrogation des stipulations de l'acte final du congrès de Vienne et du traité de Paris du 20 novembre 1815 relatives à la zône neutralisée de Savoie, qui sont et demeurent abrogées, et reconnaissaient que les dispositions des conventions de 1815, sur les zônes franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex ne correspondaient plus aux circonstances actuelles et qu'il appartenait à la France et à la Suisse de régler entre elles d'un commun accord le régime de

---

de la Haute-Savoie, Monde économique, 15 avril 1893. — Brunet, *Des conséquences juridiques de l'annexion de la Savoie et de Nice*, 1910. — Charousser, *Les zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex*, 1902. — Fazy, *Les Suisses et la neutralité de la Savoie*, 1905. — Legrix, *Les zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex*, 1905. — Jacquier, *Le régime des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex et des modifications possibles*, 1910. — Rougier, *Le traité de Versailles et la neutralité de la Savoie* (avec bibliographie développée), R. D. I. P., 2e série, t. II, pp. 40 et s. — Sherman, A. J., 1918, p. 462. — Trésal, *L'annexion de la Savoie à la France (1848-1860)*, 1913. — Usannaz-Joris, *De la neutralité de la Savoie*, 1900. — V. *suprà*, p. 693, la bibliographie dans la note 1. — Comp. Avril, *Les origines de la zone franche du pays de Gex*, R. D. I. P., t. X, p. 436. — X., *La vérité sur la neutralité de la Savoie du Nord*, 1915.

(1) Sur ces difficultés, V. Rougier, *op.* et *loc. cit.*

ces territoires : l'accord conclu entre la France et la Suisse résulte d'un échange de notes des 15 et 18 mai 1919 (1). Mais, en ce qui concerne la question des zônes franches, des difficultés se sont produites entre les deux pays : elles ont été finalement résolues après de longues négociations par une convention signée à Paris le 7 août 1921 entre la France et la Suisse.

369. — 2° Iles Ioniennes, Corfou et Paxo. — Les îles Ioniennes avaient été placées sous le protectorat de l'Angleterre, qui y tenait garnison, et avait élevé à Corfou des fortifications formidables. De ce poste, elle commandait l'entrée de l'Adriatique. — En 1863, elle consentit, pour faire élire un prince danois roi de Grèce, à renoncer à son protectorat et à céder les îles au royaume de Grèce. Le traité du 14 novembre 1863, signé entre l'Angleterre, l'Autriche, la France, la Prusse et la Russie, établit, après leur union au royaume de Grèce, la neutralité perpétuelle des îles Ioniennes et stipula la démolition des forteresses. Mais un traité du 29 mars 1864 restreignit la neutralité à Corfou, à Paxo et à leurs dépendances (n° 179). Cette neutralité a été respectée, lors du blocus de la Grèce en 1887 et lors du blocus de l'Epire par la Grèce en 1897 au moment de la guerre gréco-turque (2).

369¹. — 3° Burma et Thibet. — Une convention du 1er mars 1894 entre la Grande-Bretagne et la Chine qui a déterminé les frontières du Burma et du Thibet a stipulé, dans son article 7, que les parties contractantes s'engagent à n'établir et à ne maintenir aucunes fortifications et aucuns camps permanents, sauf les postes nécessaires pour garantir la paix et le bon ordre dans les districts frontières, sur la partie du territoire s'étendant à dix milles anglais de la frontière commune.

369². — 4° Siam. — Par des déclarations du 15 janvier 1896, la France et la Grande-Bretagne ont soustrait à toute action militaire de leur part la partie du royaume de Siam comprise dans le bassin du Ménam et se sont engagées à n'entrer dans aucun arrangement séparé qui permet à une tierce puissance de faire ce qu'elles se sont réciproquement interdit : mais les autres parties du royaume de Siam demeurent en dehors de cette clause de neutralisation réciproque.

369³. — 5° Zône entre la Suède et la Norvège. — A la suite de la dissolution de l'union entre la Suède et la Norvège, une convention signée à Stockholm le 26 octobre 1905 entre la Suède et la Norvège a, « afin d'assurer des relations pacifiques entre les deux Etats, établi des deux côtés de la frontière commune un territoire (*zone neutre*), qui jouira des avantages d'une neutralité

---

(1) Rougier, *op.* et *loc. cit.*
(2) V. Politis, *La guerre gréco-turque*, R. D. I. P., t. IV, p. 728.

perpétuelle ». — Après avoir délimité cette zone, dans laquelle « sont compris les îles, îlots et récifs, mais non pas les parties de la mer elle-même avec ses golfes, qui se trouvent dans les limites de la zone », la convention a indiqué en ces termes en quoi devait consister la neutralité du territoire déterminé : « La neutralité de la zone sera complète. Il sera donc défendu à chacun des deux Etats de faire dans cette zone des opérations de guerre, de s'en servir comme point d'appui ou comme base d'opérations de ce genre et d'y faire stationner (sauf l'exception prévue par l'article 6) (1) ou concentrer des forces militaires armées, sauf celles qui pourraient être nécessaires pour le maintien de l'ordre public ou pour porter secours en cas de sinistre. Si, dans l'un des Etats, il existe, ou si plus tard il y est construit des chemins de fer passant par une partie de la zone neutre de cet Etat dans une direction essentiellement parallèle à l'axe longitudinal de celle-ci, les présentes dispositions ne s'opposeront pas à l'emploi de ces chemins de fer pour les transports militaires de passage. Elles ne s'opposeront pas non plus à ce que des personnes, domiciliées dans la partie de zone de l'un des Etats et qui appartiennent à l'armée ou à la flotte, s'y réunissent pour être dirigées sans retard hors de la zone. On ne pourra conserver dans la zone neutre et on ne pourra y établir à l'avenir ni fortifications, ni ports de guerre, ni dépôts de provisions destinés à l'armée ou à la flotte. Toutefois ces dispositions ne seront pas applicables au cas où les deux Etats se porteraient secours dans une guerre contre un ennemi commun. Si l'un des deux Etats se trouve en guerre avec une tierce puissance, elles n'engageront pas non plus, pour la partie de la zone qui appartient à chacun d'eux, ni celui qui se trouve en guerre, ni l'autre, en tant qu'il s'agit pour celui-ci de faire respecter sa neutralité. — Les fortifications qui se trouvent actuellement dans la zone neutre telle qu'elle a été établie ci-dessus seront démantelées ».

369⁴. — 6° MORESNET. — Le territoire de Moresnet a été, par les actes du congrès de Vienne de 1815 et par le traité du 26 juin 1816, soumis au co-imperium de la Prusse et de la Belgique (comme successeur des Pays-Bas) (n° 344³). On a souvent qualifié ce territoire de territoire neutre en ce sens qu'il ne pouvait être occupé militairement ni par la Belgique ni par la Prusse. L'expression de neutre appliquée à Moresnet était en réalité impropre. Mais ne pouvait-on pas dire que, depuis que la Belgique avait succédé aux droits des Pays-Bas, la neutralité perpétuelle belge

---

(1) Cet article 6 décide que « Fredrikssten pourra continuer à être le quartier du commandement militaire du district et celui de l'école de sous-officiers des forces ressortissant à ce commandement, le tout essentiellement sur le même pied qu'avant la construction des fortifications modernes ».

s'était étendue virtuellement sur le territoire indivis de Moresnet ? La question, purement théorique, était délicate (R. D. I. P., t. XI, p. 84) (1). — Pendant les hostilités de 1914-1919, les Allemands, répudiant l'état de choses existant, ont considéré le territoire de Moresnet comme prussien, prenant uniquement en considération la frontière occidentale. Après l'armistice de novembre 1918, les Belges ayant respecté le régime de l'avant-guerre, les habitants de Moresnet se trouvèrent en quelque sorte isolés du reste du monde et leur situation devint ainsi très grave au point de vue alimentaire : afin de remédier à ce résultat, le gouvernement belge en janvier 1919, décida, suivant l'exemple donné par les Allemands, de prendre désormais en considération uniquement la frontière orientale et de traiter Moresnet comme territoire belge; son ravitaillement fut des lors assuré comme celui des autres districts de la Belgique (2). — Aux termes des conditions de paix de Versailles signées le 28 juin 1919 (art. 32 et 33), l'Allemagne a reconnu la souveraineté belge sur le territoire contesté de Moresnet (Moresnet neutre) ; elle a de plus renoncé au Moresnet prussien à l'ouest de la route de Liège-Aix-la-Chapelle ; la Belgique ayant cessé d'être un Etat perpétuellement neutre (n° 364), le territoire de Moresnet, devenu une partie intégrante de son territoire, ne peut être lui-même considéré comme neutre.

369[5]. — 7° TERRITOIRES CONTESTÉS EN AFRIQUE ET EN AMÉRIQUE. — En Afrique et en Amérique où les limites des Etats et des colonies n'ont souvent été fixées qu'approximativement, des territoires contestés ont été parfois neutralisés, en ce sens qu'ils ont été considérés comme n'appartenant exclusivement à aucun des Etats qui ont sur eux des prétentions contradictoires. Ainsi, pendant longtemps le 30° méridien est de Greenwich constitua la limite conventionnelle entre le Congo et l'Uganda ; mais lorsque sa position astronomique fut établie scientifiquement, on reconnut qu'elle différait de la ligne admise comme représentant le méridien sur le terrain : dans ces conditions, une bande large de 20 kilomètres fut déclarée neutralisée, c'est-à-dire n'appartenir ni à la Belgique ni à la Grande-Bretagne ; il en alla ainsi jusqu'en 1910, époque à laquelle une frontière naturelle fut admise de commun accord entre le Congo et l'Uganda.

369[6]. — 8° ILES D'ALAND ET ÎLES FINLANDAISES, GOLFE DE FINLANDE. — Lors du différend qui, après la guerre mondiale, s'éleva entre la Finlande et la Suède au sujet de la possession des îles d'Aland, et qui fut porté devant la Société des Nations, la Suède déclara,

---

(1) V. la bibliographie indiquée, *suprà*, n° 178[1].
(2) V. Echo de Paris, 2 février 1919.

dans l'exposé qu'elle remit à la Société le 7 juillet 1920, que si, après le plébiscite qu'elle demandait, les îles d'Aland lui faisaient retour, elle était prête à consentir à une neutralisation complète de ces îles, avec une garantie internationale. De son côté, dans son exposé remis à la même date à la Société des Nations, la Finlande s'est également déclarée disposée à un arrangement garantissant la neutralité effective des îles d'Aland (1). Le 25 juin 1921, le Conseil de la Société des Nations réuni à Genève a adopté une décision disposant que la souveraineté des îles d'Aland est reconnue comme appartenant à la Finlande, moyennant l'octroi de certaines garanties données à la population des îles et la conclusion d'un accord international en vue de la non fortification et de la neutralisation de l'archipel (2). Cet accord, complément et développement de la convention du 30 mars 1856 entre la France, la Grande-Bretagne et la Russie par laquelle la Russie s'était engagée à ne pas élever de fortifications dans l'archipel d'Aland, a été signé à Genève le 20 octobre 1921 par l'Allemagne, le Danemark, l'Esthonie, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Lettonie, la Pologne et la Suède: il précise les modalités de la non fortification des îles d'Aland en temps de paix et en temps de guerre et institue une procéduré d'après laquelle, avec le concours du Conseil de la Société des Nations, la neutralité sera garantie par les puissances signataires (3). La convention du 20 octobre, conclue

---

(1) V. l'exposé des vues du gouvernement suédois du 2 juillet 1920, remis le 7 à la Société des Nations, dans le Journal officiel de la Société des Nations, Supplément spécial n° 1, août 1920, pp. 16 et s., spécialement pp. 22-23, et celui de la Finlande, *ibid.*, pp. 4 et 5.

(2) V. le Temps des 26 juin et 2 novembre 1921, pp. 1 et 4. — Comp. art. 30, traité de paix de Berlin du 7 mars 1918 entre l'Allemagne et la Finlande, et art. 6, traité de paix de Brest-Litovsk du 3 mars 1918 entre l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Bulgarie, la Turquie et la Russie des Soviets. — V. F. de Visscher, *La question des îles d'Aland*, R. D. I., 3e série, t. II, p. 35 et *La convention relative à la non fortification et à la neutralisation des îles d'Aland (Genève, 20 octobre 1921)*, R. D. I., 3e série, t. II, p. 568.

(3) Il est intéressant de reproduire ici le texte de l'accord du 20 octobre 1921 :

Le président de l'Allemagne, S. M. le roi de Danemark et d'Islande, le chef d'Etat de la République d'Estonie, le président de la République de Finlande, le président de la République française, S. M. le roi du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande et des territoires britanniques au delà des mers, empereur des Indes, S. M. le roi d'Italie, le chef d'Etat de la République de Lettonie, le chef de l'Etat polonais et S. M. le roi de Suède étant tombés d'accord pour réaliser le vœu émis par le Conseil de la Société des Nations dans sa résolution du 24 juin 1921, visant la conclusion d'une convention entre les puissances intéressées, en vue de la non-fortification et de la neutralisation des îles Aland, afin de garantir que ces îles ne deviendront jamais une cause de danger au point de vue militaire,

directement sous les auspices de la Société des Nations, est le premier accord qui comporte pour un territoire une garantie de neutralité par des Etats agissant en qualité de membres de la Société des Nations.

Ont résolu à cette fin de compléter, sans y porter atteinte, l'effet de l'engagement pris par la Russie dans la convention du 30 mars 1856, relative aux îles Aland, annexée au traité de Paris du même jour ;

Et ont désigné pour leurs plénipotentiaires, ... lesquels sont convenus des stipulations suivantes :

Article 1er. — La Finlande, confirmant en tant que de besoin, en ce qui la concerne, la déclaration faite par la Russie dans la convention du 30 mars 1856, relative aux îles Aland, annexée au traité de Paris du même jour, s'engage à ne pas fortifier la partie de l'archipel finlandais dite « les îles Aland ».

Art. 2. — I. — Par la dénomination « les îles Aland » la présente convention entend l'ensemble des îles, îlots et récifs situés dans l'étendue de mer délimitée par les lignes suivantes. (Suit l'énumération des lignes de délimitation.)

II. — Les eaux territoriales des îles Aland sont considérées comme s'étendant à une distance de trois milles marins de la laisse de basse mer des îles, îlots et récifs non constamment submergés, délimités ci-dessus ; toutefois, sur aucun point ces eaux ne s'étendent au-delà des lignes fixées par le paragraphe 1 du présent article.

III. — L'ensemble des îles, îlots et récifs délimités par le paragraphe 1, et des eaux territoriales définies par le paragraphe 2, constituent la « zone » à laquelle s'appliquent les articles suivants.

Art. 3. — Aucun établissement ou base d'opérations militaires ou navales, aucun établissement ou base d'opérations d'aéronautique militaire, ni aucune autre installation utilisée à des fins de guerre ne pourra être maintenue ou créée dans la zone décrite à l'article 2.

Art. 4. — Sous réserve des dispositions de l'article 7, aucune force militaire, navale ou aérienne d'aucune puissance ne pourra pénétrer ni séjourner dans la zone décrite à l'article 2 ; la fabrication, l'importation, le transit et la réexportation des armes et du matériel de guerre y sont formellement interdits.

Les dispositions suivantes seront toutefois appliquées en temps de paix :

a) En dehors du personnel de police régulière nécessaire pour le maintien de l'ordre et de la sécurité publique dans la zone, conformément aux dispositions générales en vigueur dans la République finlandaise, la Finlande pourra, si des circonstances exceptionnelles l'exigent, y introduire et y entretenir temporairement telles autres forces armées qui seront strictement nécessaires au maintien de l'ordre ;

b) La Finlande se réserve également le droit de faire visiter les îles, de temps à autre, par un ou deux de ses navires de guerre légers de surface, qui pourront, dans ce cas, mouiller temporairement dans leurs eaux. En dehors de ces navires, la Finlande pourra, si des circonstances particulières importantes l'exigent, introduire dans les eaux de la zone et y entretenir temporairement d'autres navires de surface ne devant en aucun cas dépasser le déplacement total de 6.000 tonnes. La faculté d'entrer dans l'archipel et d'y mouiller temporairement ne pourra être accordée par le gouvernement finlandais qu'à un seul navire de guerre de toute autre puissance ;

c) La Finlande pourra faire survoler la zone par ses aéronefs militaires et navals, mais leur atterrissage y est interdit hors le cas de force majeure.

Le traité de paix, signé à Dorpat le 14 octobre 1920, entre la Finlande et la Russie des Soviets, a stipulé la neutralisation militaire de certaines îles appartenant à la Finlande dans le golfe de ce nom (art. 13) et de Hogland sous garantie internationale (art. 14).

Art. 5. — L'interdiction de faire entrer et stationner des navires de guerre dans la zone décrite à l'article 2 ne porte pas atteinte à la liberté du passage inoffensif à travers les eaux territoriales, passage qui reste soumis aux règles et usages internationaux en vigueur.

Art. 6. — En temps de guerre, la zone décrite à l'article 2 sera considérée comme zone neutre et ne sera, directement ni indirectement, l'objet d'une utilisation quelconque ayant trait à des opérations militaires.

Néanmoins, au cas où une guerre intéresserait la mer Baltique, il sera loisible à la Finlande, en vue d'assurer le respect de la neutralité de la zone, de poser des mines à titre temporaire dans ses eaux et de prendre à cet effet les dispositions d'ordre maritime strictement nécessaires.

La Finlande en référera immédiatement au Conseil de la Société des Nations.

Art. 7. — I. — En vue de donner efficacité à la garantie prévue dans le préambule de la présente convention, les hautes parties contractantes s'adresseront, soit individuellement, soit conjointement, au Conseil de la Société des Nations, afin qu'il décide des mesures à prendre soit pour assurer le maintien des dispositions de cette convention, soit pour en réprimer la violation. Les hautes parties contractantes s'engagent à contribuer aux mesures que le Conseil de la Société des Nations décidera à cet effet. Lorsque, aux fins de cet engagement, le conseil aura à statuer dans les conditions indiquées ci-dessus, il appellera à siéger les puissances qui sont parties à la présente convention, qu'elles soient ou non membres de la Société. Le vote du représentant de la puissance accusée d'avoir violé les dispositions de cette convention ne comptera pas dans le calcul de l'unanimité requise pour la décision du Conseil.

Si l'unanimité ne peut se former, chacune des hautes parties contractantes sera autorisée à prendre les mesures que le Conseil aurait recommandées à la majorité des deux tiers, le vote du représentant de la puissance accusée d'avoir violé les dispositions de cette convention ne comptant pas dans le calcul.

II. — Dans le cas où la neutralité de la zone serait mise en péril par un coup de main dirigé soudainement, soit contre les îles Aland, soit à travers celles-ci contre le territoire continental finlandais, la Finlande prendra les mesures nécessaires dans la zone pour contenir et repousser l'agresseur jusqu'au moment où les hautes parties contractantes, conformément aux dispositions de la présente convention, seront en état d'intervenir pour faire respecter la neutralité.

La Finlande devra en référer immédiatement au Conseil.

Art. 8. — Les dispositions de la présente convention demeureront en vigueur quelles que soient les modifications qui pourraient être apportées au *statu quo* actuel dans la mer Baltique.

Art. 9. — Le Conseil de la Société des Nations est prié de vouloir bien porter la présente convention à la connaissance des membres de la Société afin que le régime juridique des îles Aland, partie intégrante de la République de Finlande, tel qu'il ressort des dispositions de cette convention, soit respecté par tous dans l'intérêt de la paix générale comme faisant partie des règles de conduite effective des gouvernements.

La présente convention pourra, du consentement unanime des hautes parties contractantes, être présentée à toute puissance non signataire dont

— Les deux Etats, aux termes de ce traité, demandent et s'engagent à réaliser la neutralisation du golfe de Finlande et de toute la mer Baltique et, pour le cas où celle-ci se réaliserait, s'obligent à neutraliser également le lac Ladoga (art. 12 et 16,2° (1).

369⁷. — 9° VILLES NEUTRALISÉES EN CAS DE NÉGOCIATIONS DIPLOMATIQUES. — On a parfois neutralisé certaines villes pendant qu'y siégeaient les congrès ou conférences destinés à préparer la paix. Ainsi, aux termes du traité de Hambourg du 25 décembre 1641, les villes de Munster et d'Osnabrück, comprises dans la zône des hostilités et où se réunirent les plénipotentiaires qui signèrent en 1648 les traités de Westphalie, furent neutralisées. De même, en 1598, la ville de Vervins, où se négocia la paix entre la France et l'Espagne. La guerre de Trente ans présente encore à ce sujet des cas de neutralisation (2).

369⁸. — 10° CONSTANTINOPLE. — On a, à différentes reprises, proposé de faire de Constantinople une ville libre perpétuellement neutre, sous la garantie de l'Europe, en neutralisant ou non les détroits des Dardanelles et du Bosphore. — Ainsi, en 1821, au lendemain des traités de Vienne et au moment de l'insurrection de la Morée, alors que la question d'Orient redevenait actuelle, un ancien officier d'artillerie, M. d'Auturne, adressa au ministre français des affaires étrangères baron Pasquier une note proposant l'internationalisation de Constantinople et de son hinterland, qui formerait un nouvel Etat, dit Etat de Sainte-Alliance ou République commerciale de Constantinople, gouverné par un Sénat de 12 membres dont deux de chacune des six nations faisant partie de la Sainte-Alliance chrétienne, parmi lesquelles il faisait rentrer l'Italie unifiée (France, Autriche, Italie, Russie, Grande-Bretagne et Prusse) (Archives min. aff. étrang. de France, n° 234, Turquie, p. 301. — V. René Puaux, *Le visionnaire*, Temps du 21 juin 1919, p. 2) (3). — C'est un projet du même genre que soutint en 1896

---

l'accession paraîtrait ultérieurement souhaitable en vue de son adhésion formelle.

Art. 10. — La présente convention sera ratifiée. Le procès-verbal du premier dépôt de ratification sera dressé aussitôt que la majorité des puissances signataires, y compris la Finlande et la Suède, seront en mesure d'y procéder.

La convention entrera en vigueur pour chaque puissance signataire ou adhérente dès le dépôt de sa ratification ou de son acte d'adhésion.

Le dépôt des ratifications se fera à Genève, auprès du secrétariat permanent de la Société des Nations, et les actes d'adhésion éventuels y seront également déposés.

(1) V. le texte du traité finlando-russe, Recueil des traités de la Société des Nations, t. III, 1921, p. 7.

(2) V. Kenneth Colegrove, A. J., 1919, p. 476.

(3) Ce projet de M. d'Auturne ne se référait pas seulement à Constantinople. Il contenait encore sur d'autres sujets des idées également curieu-

un auteur russe, M. Gigareff (*La politique russe dans la question d'Orient* [en russe], (1896) (1). — Après la grande guerre de 1914-1919, quand les puissances alliées et associées préparaient les conditions de la paix à imposer à la Turquie, il fut aussi question de neutraliser ou d'internationaliser Constantinople avec un territoire adjacent. Mais cete idée a été finalement abandonnée, ainsi que cela résulte de l'article 36 du traité de paix de Sèvres du 10 août 1920. Ce traité a réglementé dans ses articles 37 et s. la question des Détroits.

---

ses. Un congrès des six puissances devait aussi, d'après M. d'Auturne : 1° organiser un nouveau royaume à établir dans l'ancienne Grèce sous le nom de Macédoine et de Grèce et qui, devant comprendre une partie de la Macédoine et de la Bulgarie actuelle et l'Albanie, aurait pour capitale Salonique ; 2° réviser les traités de 1815, qui avaient enlevé à la France Sarrelouis et Landau, et donner à la France, en toute souveraineté, le territoire contenu entre le Rhin et la Moselle jusques et y compris Coblentz ainsi que Mayence, avec les fortifications d'outre-Rhin qui en dépendent ; 3° déclarer libre et exempte de tous droits et péages, pour toutes les nations en paix avec celles de la Sainte-Alliance, la navigation du Rhin et du Danube, depuis Bâle et Ulm jusqu'à la mer ; 4° instituer une police des mers : les Etats de la Sainte-Alliance interdiront la navigation avec des bâtiments armés à toutes les puissances quelconques ; celles-ci ne pourraient naviguer sur les mers qu'avec des bâtiments non armés ; les contrevenants seraient pris ou coulés bas en cas de résistance et les équipages condamnés à la chiourne ; 5° décider que les différends et contestations pouvant se produire par la suite seront jugés sans appel par un tribunal international.

(1) Comp. Kamarowsky, *La question d'Orient*, R. D. I. P., t. III, pp. 417 et s.

LIVRE II

LE PAPE (1)

370. — La création d'un domaine temporel de la Papauté, conséquence des fondations de Pépin et de Charlemagne, le rang suprême reconnu par le sentiment général de la chrétienté au

---

(1) V. Avogadri, *Il Papa nel diritto internazionale*, 1899. — Bastide, *Relations diplomatiques de la France et du Saint-Siège de 1804 à 1904*, 1909. — Baudouin, *Conclusions devant la Cour de cassation française sur la situation juridique de la Papauté*, Journal des Parquets, 1911, pp. 112 et s. — Benoist, *La France et le pape Léon XIII*, Revue des Deux-Mondes, 16 mars 1893. — Bettanini, *Il fondamento giuridico della diplomazia pontificia*, Riv. int. di scienze soc. e discipl. ausil., 1908, p. 193. — Bluntschli, *Die rechtliche Unverantwortlichkeit und Verantwortlichkeit des romischen Papstes*, 1876. — Bompard, *Le pape et le droit des gens*, 1888; *Le Pape, les Etats et la conférence de la Haye*, R. D. I. P., t. VII, p. 369 — Brusa, *La juridiction du Vatican*, R. D. I., t. XV, p. 113. — Bureau, *La Papauté en droit international*, Bull. de l'Institut catholique, février 1904. — Cadorna, *Il potere temporale del papa*, Rassegna de scienze sociali, 1884. — Cappellazi, *Il Papa nel diritto internazionale*, 1916. — Carry, *La lutte actuelle entre le Vatican et le Quirinal*, Correspondant, 1888-1890. — Casella, *La situazione giuridica del sommo pontifice e della Santa Sede apostolica*, 1887. — Casoni, *Il papato e l'independanza d'Italia*. — Castelli, *Un unico esempio instituzionale in diritto internazionale* (*capacita della Santa Sede*), Riv. int. di scienze soc. e discipl. ausil., 1908, p. 514. — Catellani, *Le droit international au commencement du XX^e siècle*, R. D. I. P., t. VIII, p. 567. — De Cesare, *L'évolution historique de la Papauté et de l'Italie*, Revue int., 25 mars 1887; *Il Vaticano e le presenti condizioni d'Italia*, Nuova Antologia, t. 134, n° 5, p. 126. — Chrétien, *La papauté et la conférence de la Paix*, R. D. I. P., t. VI, p. 284. — Contuzzi, *La loi sur les prérogatives du Souverain Pontife et du Saint-Siège, et sur les rapports de l'Etat avec l'Eglise, du 13 mai 1871*. — Corsi, *Della situazione attuale della Santa Sede nel diritto internazionale*, 1886. — De Cougny, *La Papauté en droit international*, 1906. — Coulazou, *Le Pape peut-il hériter en France?* Sociologie catholique, 1894. — Delzons, *La souveraineté du Pape*, Revue des Deux-Mondes, 15 juillet 1911. — Desdevises du Dézert, *L'Eglise et l'Etat en France*, 1908. — Despagnet, *La République et le Vatican (1870-1906)*, 1906. — Dirckinck-Holmfeld, *Das Unfehlbarkeits Dogma od. romische Politik u. deutsches Reich*. — Doellinger, *La Papauté. Son origine au moyen-âge et son développement jusqu'en 1870*, trad. franç., 1904. — Donnedieu de Vabres, *La souveraineté du Pape et la séparation des Eglises et de l'Etat: à propos d'un arrêt de la Cour de cassation française, 12 juin 1913*, R. D. I. P., t. XXI, p. 339. — Dubois, *La Papauté devant le droit*

Souverain Pontife, considéré comme le lieutenant et le représentant de Dieu sur la terre, la déchéance de cette suprématie s'accélérant à partir du XVI[e] siècle, la division de l'Europe, à partir

---

international public et privé, J. I. P., t. XXXVII, p. 374. — Ducrocq, *De la personnalité en France du Saint-Siège et des autres puissances étrangères*, Revue du droit public, 1894, p. 58. — Dupuis, Note dans Dalloz, *Rec. pér.*, 1895, 2, 457. — Durand-Morimbau, *La question romaine depuis le traité de Paris de 1856 jusqu'au 20 septembre 1870*, 1901. — Ecklé, *La politique napoléonienne et la Papauté (1848-1864)*, 1904. — Farabulini, *La questione romana e l'Europa politica*, 1886. — Fiore, *Della condizione giuridica internazionale della Chiesa e del Papa*, 1887. — Flaischlen, *La situation juridique du Pape comme chef suprême de la religion catholique*, R. D. I., 2[e] série, t. V., p. 85. — Folco, *Le prerogative della Santa Sede e la guerra*, 1916. — Gavouyère, *Les rapports du Saint-Siège avec les Etats sont-ils régis par les principes du droit international public?* Revue des Facultés catholiques de l'Ouest, 1894. — Geffcken, *Die völkerrechtliche Stellung des Papstes*, 1885; *La condition du Souverain Pontife en droit international.* — Gennaro, *La onorificenze pontificie rispetto allo Stato*, 1901. — Giangraude, *Papa e Sante Sede nella storia nel diritto e nella legge delle guarentigie*, 1916. — Gilbert Gidel, *Quelques idées sur la condition internationale de la Papauté*, R. D. I. P., t. XVIII, p. 589. — Goulmy, *La diplomatie du Pape et les Pays-Bas* (en néerlandais), 1917. — Guérin, *Le Pouvoir temporel. Etude sur la chute et sur le rétablissement de la souveraineté territoriale du Pape*, 1892; *De la neutralisation de Rome et du pouvoir temporel*, 1895. — Guibert, *La question romaine*, 1889. — Hamk, *Der Gedanke der päpstlichen Weltherrschaft bis auf Bonifaz VIII*, 1905. — D'Haussonville, *L'Eglise romaine et le premier consul.* — Hémar, Gazette des tribunaux du 30 décembre 1891. — Higgins, Journal of the Society of comparative legislation, 1909, p. 252. — De Holtzendorff, *Les questions controversées du droit des gens actuel*, R. D. I., t. VII, p. 23. — Imbart-Latour, *La Papauté en droit international*, 1893. — Jaccini, *La questione del papato e l'Italia: studio sul principio della neutralita internazionale da applicarsi alla Santa Sede; Le principe de la neutralisation internationale appliqué au Saint-Siège*, Rev. int., 10 déc. 1887. — Labanca, *La Papauté*, 1905. — Lampert, *Die völkerrechtliche Stellung des apostolischen Stuhles*, 1916. — Lampertico, *L'Italia e la Chiesa*, 1890. — Lamy, *La politique du dernier pontificat et du dernier conclave*, Correspondant, 10 septembre et 10 octobre 1903. — An. Leroy-Beaulieu *Le Quirinal et le Vatican depuis 1878*, Revue des Deux-Mondes, 15 novembre 1882, 15 octobre 1883 et 15 janvier 1884. — Lorenz, *Papstwaht und Kaiserthum.* — Lorimer, *The papacy considered in relation to international Law*, Journal of Jurisprudence, t. XXIII, p. 305. — Lulves, *Die Stellung des Papsstums im Weltkriege*, 1916. — Mac Swiney, *La France et le Saint-Siège*, 1896; *Le Portugal et le Saint-Siège*, 1898-1904. — Manzoni, *La questione romana nella seconda fase della sua soluzione*, 1870. — de Marcey, *Le conclave*, Correspondant, 10 août 1894. — Cardinal Mathieu, *Le Concordat de 1801, ses origines, son histoire*, 1903. — Meijer, *Zur Geschichte der römisch. deutschen Frage.* — Mérignhac, Note dans Pandectes françaises, *Rec. pér.*, 1894, 4, 1. — Messeri, *Su la questione romana dal 1858 a 1870*, 1899. — Mezzacapo, *Incapacita del papa a succedere*, Diritto e giurisprudenza, 8[e] année, n[os] 17 et s. — Michoud, *De la capacité en France des personnes morales étrangères*, R. D. I. P., t. I, p. 211. — Monteros Rios, *Les rapports entre l'Eglise et l'Etat.* — Muller, *Die völkerrechtliche Stellung des Papstes und die Friedenskonferenzen*, 1916. — Niboyet, *L'ambassade de France au Vatican, 1870 à 1904*, 1912. — Nielsen, *The history of the Papacy in the*

de la Réforme, en Etats catholiques et en Etats protestants — soustraits à l'autorité pontificale, etc., — sont des événements historiques, ayant profondément impressionné le droit international des siècles passés.

Pour l'étude du droit actuel, contentons-nous de constater qu'avant l'année 1870 le Pape réunissait en sa personne deux qualités et deux pouvoirs différents : souverain temporel et chef suprême de l'Eglise catholique ; un pouvoir temporel et une puissance spirituelle qui s'influençaient réciproquement. — A tort ou à raison, le pouvoir temporel était considéré comme la garantie de la liberté et de l'indépendance du pouvoir spirituel. Il était censé

XIX th century, 1906. — Nys, *The papacy in relation to international Law*, 1879; *L'Angleterre et le Saint-Siège au moyen âge*, R. D. I., t. XXVII, p. 19; *La Papauté et le droit international*, R. D. I., 2e série, t. VII, p. 155; *Le droit international et la Papauté*, R. D. I., t. X, p. 501. — De Olivart, *Del aspecto internacional de la cuestion romana*, 1893-95; *Le Pape, les Etats de l'Eglisse et l'Italie*, 1897 (avec une bibliographie assez complète). — Palma, *La sovranita personale del Papa*, 1885, Rassegna di scienze sociali e polit., n° 39. — Pessaro, *La diplomazia vaticana e la questione del potere temporale*. — Pillet, Note dans Sirey, *Rec. pér.*, 1895, 2, 57. — Ponte, *La posizione del Sommo Pontifice dopo il 1870 nel diritto pubblico interno e nel diritto internazionale*, 1906. — Resch, *Das Papsthum und das Völkerrecht*, 1889. — Robinson, *Is the Pope a Sovereign?* 1906. — Rolin-Jaequemyns, *La Belgique et le Vatican*, 1884. — Rostworoswski, *La situation internationale du Saint-Siège au point de vue juridique*, Annales de l'Ecole libre des sciences politiques, 1892, p. 102. — Sa Vianna, *El Papa como persona internacional*, Revista mexicana de derecho internacional, t. III, 1921, p. 165. — Sambucetti, *Sul dominio temporale dei papi*, 1891. — Scaduto, *Guarentigie pontificie e relazione fra Stato e Chiesa*, 2e édit., 1889. — Schioppa, *Il Papa in diritto internazionale pubblico dopo il 1870*, 1900. — Schneider, *Le problème du Pape dans le droit des gens*, 1919 (en néerlandais). — Séché, *Les origines du Concordat*. — Segaux, *L'indépendance du Pape et le pouvoir temporel*, 1905. — Sépet, *La papauté en droit international*, Revue de la jeunesse catholique, janvier 1895. — Soderini, *Rome et le gouvernement*, trad. française, 1805. — Sœgemuller, *Die Papstwahlbullen und das staatliche Recht der Exclusive*. — Tachy, *La souveraineté temporelle des papes au point de vue du dogme catholique et du droit international*, Revue des sciences ecclésiastiques, 1894. — de Taube, *La situation internationale actuelle du Pape et l'idée d'un « droit entre pouvoirs »*, 1908. — Vergnes, *La condition internationale de la Papauté*, 1905. — Wagner, *Le pouvoir temporel du pape et le droit moderne*, 1889. — Wahl, Note dans Pandectes françaises, *Rec. pér.*, 1903, 4, 25. — Weiss, Note dans Pandectes françaises, *Rec. pér.*, 1892, 5, 17. — Welschinger, *Le Pape et l'Empereur (1804-1815)*, 1905. — Wibaux, *La question du Vatican au point de vue du droit à la représentation diplomatique*, 1879. — Zanichelli, *Monarchia e Papato in Italia*, 1899; *Il Papa alla conferenza internazionale pel disarmo*, Nuova Antologia, 16 fév., 1899. — X., *Delle condizioni del papa in caso di guerra*, La Civitta cattolica, 20 août 1892. — X., *Die Paptswahl*. — X., *Kaiser und Papst*. — V. encore Mancini, *Discorsi parlamentari sulla questione romana 1861-1870, sull'indipendenza spirituale dell'Pontifice e sulla liberta della Chiesa*. — V. aussi R. D. I. P., t. XII, p. 455; J. I. P., t. XXXIII, p. 1085. — Pandectes françaises, *Rec. pér.*, 1902, 5, 17. — V. *suprà*, n° 283 et la note et *infrà*, n° 896, notes.

mettre le Chef de l'Eglise à l'abri des influences et des pressions exercées par les souverains des divers Etats. Peut-être ne l'en rendait-il que plus dépendant — *En fait,* les Papes vinrent souvent au secours de leur pouvoir temporel menacé ou attaqué à l'aide des armes et des moyens d'action que leur fournissait leur puissance spirituelle. — *Juridiquement,* les deux pouvoirs étaient distincts, ayant chacun une sphère d'action spéciale.

371. — Comme souverain temporel des Etats pontificaux, le Pape était un véritable souverain, investi des pouvoirs, des attributs, des prérogatives et tenu des obligations et des pouvoirs dont sont investis et tenus les autres chefs d'Etats. Mais son autorité ne s'étendait pas au delà des frontières des Etats romains : elle ne faisait pas invasion dans les autres souverainetés. — L'Etat pontifical avait, dans la communauté internationale, les mêmes droits et les mêmes devoirs que les autres, et les Etats protestants ou schismatiques devaient à l'Etat pontifical et à son auguste chef le même respect et les mêmes égards qu'aux autres Etats civilisés.

372. — Comme chef de l'Eglise catholique, le Pape exerçait des pouvoirs, possédait des attributs absolument différents des précédents. Son autorité franchissait les limites matérielles de ses Etats, s'étendait sur le monde entier, à l'Orient comme à l'Occident, en Asie, en Afrique comme en Europe et en Amérique, partout où il y a une communauté catholique.

373. — Deux grands faits s'accomplissent en 1870. Les Etats pontificaux sont sécularisés et incorporés au royaume d'Italie. Victor-Emmanuel, violant la convention passée avec la France le 15 septembre 1864, envahit ce qui reste des Etats pontificaux et s'empare de vive force de Rome, après le départ des troupes françaises, le 20 septembre 1870. Le pouvoir temporel du Pape a cessé d'exister. — « La chute du pouvoir temporel n'a été qu'un cas particulier d'une loi générale, de l'évolution qui a noyé les petits Etats féodaux dans les grandes agglomérations nationales, d'une loi appliquée inflexiblement à toute l'Europe, à Cologne, à Liège, à Avignon. La sécularisation des Etats de l'Eglise a suivi la sécularisation des évêchés ou des abbayes, partout achevée dans les premières années du siècle » (Anatole Leroy-Beaulieu).

Depuis la perte de son pouvoir temporel, le Pape n'admit pas que les chefs d'Etat catholiques parussent consacrer le fait accompli en visitant à Rome le roi d'Italie. C'est ainsi qu'en 1895 Léon XIII empêcha le roi Carlos de Portugal de se rendre à Rome auprès de son oncle le roi Humbert, ce qui amena la rupture des relations diplomatiques entre les deux pays. En 1904, le président de la République française, M. Loubet, passant outre au veto du Pape, fit visite à Rome au roi Victor-Emmanuel ; le Pape Pie X protesta

énergiquement le 28 avril et le 2 mai le gouvernement français rappela son ambassadeur, M. Nisard (1).

L'attitude intransigeante que le Pape observa ainsi à la fin du XIXe siècle et dans les premières années du XXe s'est plus tard quelque peu modifiée. Ce ne fut pas seulement un chef d'Etat protestant, le président des Etats-Unis, M. Wilson, qui, au mois de décembre 1918, put, sans aucune protestation de la part du Pape, faire à Rome une visite officielle au roi d'Italie, Victor-Emmanuel III; un chef d'Etat catholique, le président de la République d'Autriche, M. Renner, put, en 1919, voir alternativement le Souverain Pontife et le roi d'Italie; le 23 mai 1920, dans une encyclique sur la paix entre les nations, le Pape Benoît XV, tout en protestant contre la situation anormale faite au Saint-Siège par la suppression de son pouvoir temporel, a déclaré, afin de faciliter la réalisation de la paix mondiale et de l'entente entre les nations, ne pas être opposé à une atténuation des règles établies par ses prédécesseurs pour empêcher le voyage à Rome, sous une forme officielle, des chefs d'Etat catholiques auprès du gouvernement italien; des accords ont même été pris par les autorités italiennes touchant les modalités de ces visites (Le Temps du 2 juin 1920, pp. 1-2 et 3 juin 1920, p. 2).

Le Pape n'a jamais, au contraire, refusé de recevoir les chefs d'Etat, même non catholiques, qui venaient le visiter lui-même dans son palais. C'était un hommage rendu à sa puissance. Afin d'éviter les susceptibilités, les chefs d'Etat eurent toutefois le soin, pour se rendre au Vatican, de partir des ambassades qu'ils possédaient à Rome, même de leurs ambassades auprès du Quirinal: de la sorte, par suite de la fiction diplomatique, ils étaient censés venir au Vatican directement de leur propre pays: ainsi, en 1903, le roi d'Angleterre Edouard VII et, le 4 janvier 1919, le président des Etats-Unis Wilson se rendirent au Vatican en partant de leurs ambassades respectives près le Quirinal.

374. — Mais si le pouvoir temporel du Souverain Pontife s'est évanoui, son pouvoir spirituel s'est consolidé et accru. Le Pape n'a rien perdu de son autorité ecclésiastique. Non seulement il l'a conservée intacte, mais elle s'est accrue jusqu'à devenir sur l'Eglise catholique une souveraineté absolue et irresponsable. — Le concile du Vatican, auquel furent conviés tous les prélats de la catholicité, proclama l'infaillibilité du Souverain Pontife, législateur unique et suprême en matière de foi et de morale. Les conciles

---

(1) V. Despagnet, *La République et le Vatican*, 1906, pp. 267 et s. — Matter, *La politique religieuse de la République française*, 1909, pp. 11 et s. — Niboyet, *L'ambassade de France au Vatican, 1870 à 1904*, 1912.

lui sont subordonnés ; leur autorité s'abaisse et s'incline devant la sienne : leurs décisions ne vaudront que par son approbation. Pouvoir immense, dont l'influence sur les âmes des populations catholiques peut être entrevue, pressentie, mais non exactement mesurée.

La souveraineté temporelle disparue, quelle est la position du Pape au point de vue du droit international ?

SECTION I. — **Nécessité de l'indépendance du Pape**

375. — Si le Pape n'était que l'évêque de Rome, la question serait simple, claire, aisément résolue, ni délicate, ni discutée. Evêque italien, le Pape serait le sujet du royaume d'Italie, soumis à la police et à la juridiction de l'Etat italien. Le droit italien, privé, public, constitutionnel, pénal lui serait applicable. Le Pape n'aurait pas, ne saurait avoir une situation internationale spéciale.

Mais le Pape n'est pas uniquement l'évêque de la ville de Rome. Il est *Chef de l'Eglise*. Cette dignité de Chef de l'Eglise n'est pas localisée ; elle n'est pas italienne : elle est *universelle* ; elle est reconnue et vénérée par toutes les Eglises du monde entier. Elle a essentiellement un *caractère international*. — Le Pape est élu par la réunion des cardinaux à quelque nationalité qu'ils appartiennent: cette réunion s'appelle le *Conclave* (1). — Les Etats n'ont pas

---

(1) V. sur la législation actuelle du Conclave un article de M. Magnin dans la Semaine religieuse de Paris des premiers jours de février 1922. — Dans les temps modernes, le conclave de Benoît XIV (1740) a duré six mois, celui de Benoît XV (1914) quatre jours, celui de Pie XI (1922) également quatre jours. — Avant les événements de septembre 1870 qui virent l'entrée à Rome des troupes italiennes, le pape, aussitôt après son élection, donnait sa bénédiction du balcon *extérieur* de la basilique de Saint-Pierre ; mais depuis, c'est de la loge *intérieure* que les papes, le jour de leur élection, bénirent la catholicité : ainsi firent Léon XIII, Pie X et Benoît XV. Pie XI, nommé le 6 février 1922, a rompu avec cette tradition : le captif volontaire s'est montré à la fenêtre de sa prison en donnant comme jadis sa bénédiction du haut de la loggia *extérieure* de Saint-Pierre. Ce geste témoigne d'un certain rapprochement dans les rapports du Vatican et du Quirinal, que les actes de la fin du pontificat de Benoît XV pouvaient d'ailleurs faire pressentir. Aussitôt après la nomination de Pie XI, le prince Chigi, maréchal du Conclave, par ordre du cardinal secrétaire du Conclave, a adressé à l'Agence Stefani le communiqué suivant, dicté par le pape lui-même : « Sa Sainteté le Pape Pie XI, avec toutes les réserves en faveur des droits inviolables de l'Eglise et du Saint-Siège, qu'il a fait le serment d'affirmer et de défendre, a donné sa première bénédiction du balcon extérieur sur la place Saint-Pierre, non seulement aux personnes présentes place Saint-Pierre, non seulement à Rome et à l'Italie, mais à toutes les nations et à tous les peuples, et qu'elle porte au monde entier le souhait et l'annonce de cette pacification universelle que tous nous désirons si ardemment ».

d'action sur l'élection des Papes. Un droit d'exclusion, dit *Droit de Veto*, a cependant longtemps appartenu à la France, à l'Autriche et à l'Espagne. C'est à la fin du XVII^e^ siècle que ces trois puissances ont affirmé leur droit d'exclure une candidature, du seul fait de leur veto, officiellement proclamé en conclave par un cardinal à leur dévotion; auparavant, et dès le XVI^e^ siècle, les ambassadeurs avaient parfois mission de leurs gouvernements de faire écarter tel ou tel candidat. L' « exclusive » a été portée pour la première fois au nom de l'Autriche en 1721. C'est ainsi encore que, lors du conclave réuni au mois d'août 1903 pour l'élection du successeur de Léon XIII, le cardinal Puzyna a fait connaître à l'assemblée que l'Autriche-Hongrie verrait avec déplaisir l'élection du cardinal Rampolla. La France ne s'est prévalue du droit de veto qu'une fois, en 1758, et probablement en tombant dans le piège d'une candidature illusoire. Mais il convient d'observer qu'un Pape élu malgré le veto d'une puissance ne serait pas considéré comme illégitime; la seule sanction ne pourrait être qu'une rupture des relations diplomatiques (1). Le Pape Pie X, successeur de Léon XIII, a pris le 20 janvier 1904, des dispositions relatives à la vacance du trône pontifical en supprimant l'exercice du droit de veto (constitution *Commissum nobis*) (2).

Législateur infaillible en matière de dogme et de morale, régulateur suprême de la discipline ecclésiastique, chef de la milice de l'Eglise, le Pape, par la force même des choses, intervient fréquemment dans les affaires intérieures d'un certain nombre d'Etats. Le fait est indéniable. — Or, les Etats, dont la population est, en totalité ou en partie, catholique, ne peuvent admettre que le Pape soit le sujet d'un Etat quelconque. Ils ne sauraient envisager avec indifférence l'éventualité qui placerait le Pape sous l'autorité de l'Italie. Cette puissance acquerrait une influence redoutable et sous le couvert de l'autorité pontificale s'immiscerait dans les affaires

---

(1) V. *Les derniers jours de Léon XIII et le Conclave de 1903*, par un Témoin, Revue des Deux-Mondes du 15 mars 1904, pp. 280 et s. — Gauguch, *Des Rechtsinstitut des Papstwahl*, 1905. — Giobbio, *Austria, Francia e Espagna e l'esclusiva nel Conclave*, 1903. — Lapoirie, R. D. I. P., t. XIV, p. 487. — Lucius Lector, *Le Conclave*, 1894; *L'élection papale*, 1896. — F. Masson, *Le pape et le conclave*, 1891. — Petrucelli della Gatina, *Histoire diplomatique des conclaves*, 1884. — Pivano, *Il diritto di veto nella elezione del Pontefice*, 1906. — Sœgemuller, *op. cit.* — Vidal, *Du veto d'exclusion en matière d'élection pontificale*, 1906. — Wahrmund, *Beiträge zur Geschichte des Exclusions Rechtes*, 1890; *Das Ausschliessungrecht der katholischen Staaten*, 1888. — V. encore Berthelet, *Conclavi pontifici e cardinali nel secolo xix Atti concernenti la malattia, morta ed elezione del Papa*, 1904. — Evrard, *Le droit de veto dans les conclaves*, 1908.

(2) R. D. I. P., t. XVI, p. 107.

intérieures des autres Etats. Leur indépendance serait profondément atteinte par l'inévitable suprématie de l'Etat italien.

Le Pape doit donc être *libre* et affranchi de tout lien de sujétion envers un Etat quelconque. — L'homme physique peut avoir une nationalité d'origine. Pie XI est né sur la terre italienne. Ses successeurs pourront être fils d'Autriche, d'Espagne ou de France comme le furent quelques-uns de ses prédécesseurs. — Le Souverain Pontife, le Vicaire du Christ, ne peut être le sujet de personne.

376. — Le problème posé aux Italiens consistait à remplacer le pouvoir temporel supprimé par un système, par une combinaison de garanties, assurant aux yeux des autres nations l'indépendance du Saint-Siège.

L'idée n'était pas nouvelle. — Le comte de Cavour, le 18 septembre 1861, avait soumis à la France et au Vatican un projet assurant au Pape (le pouvoir temporel étant supprimé) toutes les prérogatives de la souveraineté, l'entier et complet exercice de son autorité spirituelle, la liberté de communication avec les fidèles de tous les pays, et, comme moyen de rendre aisée et facile l'administration de l'Eglise, une dotation fixe et insaisissable, fournie par toutes les puissances catholiques. — Pie IX refusa.

Un nouveau projet fut soumis au Pape, le 24 janvier 1868. Il laissait au chef suprême de l'Eglise, en pleine souveraineté, le Vatican, la cité Léonine (quartier de Rome, du Tibre au Vatican) avec ses quinze mille habitants et lui offrait certains privilèges sanctionnés par un accord international. — Le Pape repoussa le projet.

Un memorandum, présenté par le comte de San-Martino le 29 août 1870, contenait encore l'offre de la cité Léonine en pleine souveraineté et les prérogatives usitées du pouvoir royal. — Nouveau refus.

Après septembre 1870, le roi Victor-Emmanuel et ses ministres comprirent qu'il était indispensable de rassurer les puissances catholiques, en garantissant au Pape la pleine et entière liberté de son pouvoir spirituel. — S'ils ne l'eussent point fait, le Pape ne résiderait plus à Rome, — ou il se serait constitué autant d'Eglises nationales que d'Etats ; la grande unité de l'Eglise catholique eût été rompue.

Le peuple italien, fin et sensé, comprend que la Papauté est une de ses grandes forces et sa plus belle parure (1). — Si Rome retient encore quelque parcelle honorifique de son ancienne puissance sur le monde, si de tout l'univers bien des regards sont toujours tournés vers elle, ce n'est ni aux ruines du Forum ou du Colysée, ni à

---

(1) De Voguë, *Spectacles contemporains*, p. 9.

celles des thermes de Caracalla, quelle doit cet hommage fervent et ininterrompu ; c'est à la Papauté. Cet hommage, le peuple italien serait désolé de le perdre ou d'en ternir l'éclat. — Victor-Emmanuel pensait et sentait comme son peuple. — Par une loi spéciale, dite loi italienne des garanties, du 13 mai 1871, qui suivit ainsi d'assez près la sécularisation des Etats pontificaux, le gouvernement italien a conservé au Saint-Père l'inviolabilité et les prérogatives personnelles dues à un souverain, en garantissant son indépendance et l'exercice de son autorité spirituelle. — La loi italienne des garanties n'a jamais été reconnue par le Saint-Siège.

SECTION II. — **Analyse et caractère de la loi des garanties du 13 mai 1871** (2)

377. — Les auteurs de la loi du 13 mai 1871 ont visé un double but : réaliser le programme du comte de Cavour, *l'Eglise libre dans l'Etat libre* ; — tranquilliser le monde catholique, dissiper les naturelles appréhensions des Etats voyant le Pape placé sous la dépendance de l'Italie.

Cette loi est ainsi intitulée : *Loi pour les garanties des prérogatives du Souverain Pontife et du Saint-Siège et pour les rapports entre l'Etat et l'Eglise.* — Elle est divisée en deux titres : laissons à l'écart le second, qui traite des rapports de l'Eglise italienne avec l'Etat italien. Le premier titre se réfère aux prérogatives du Saint-Siège. Quelles sont-elles ?

378. — A. — Analyse. — La loi ne reconnaît au Souverain Pontife aucun droit de souveraineté territoriale sur aucune portion de la ville de Rome. Le Pape n'a que la jouissance de certains immeubles déterminés (art. 5), le Vatican, le Palais de Latran, leurs jardins et dépendances, la villa de Castel-Gandolfo. Ces immeubles, ainsi que les musées, la bibliothèque et les collections d'art et d'archéologie qui y sont renfermées, sont exempts de toutes taxes, inaliénables, et ne peuvent être expropriés pour cause d'utilité publique.

La loi ne reconnaît pas au Pape, expressément, le caractère de *souverain, sensu proprio.* Aucun article ne lui donne cette qualité. Tout au contraire, le rapporteur de la loi, M. Bonghi, a nettement

---

(2) Custine, *La loi des garanties et la situation internationale de la Papauté*, 1901. — Folco, *Le prerogative della Santa Sede e la guerra*, 1916. — Mosca, *Della intangibilita sostanziale a permanente della legge delle guarentigie*, 1916. — Scaduto, *Guarentigia pontificie*, 1884. — Schiappoli, *La legge delle guarentigie e la guerra dell' Italia*, 1916. — Toniolio, *La dotazione immobiliare della Santa Sede nei rapporti del diritto pubblico e del diritto internazionale*, 1912. — Vassalo, *Il Papato, e le guarentigie*, 1905.

déclaré (séance du 8 février 1871) que cette qualité devait être refusée ; car elle aurait entraîné des conséquences inadmissibles, a-t-il dit, telles que le droit de juridiction et celui de conclure des traités d'alliance.

La loi du 13 mai 1871 a néanmoins reconnu et conféré au Pape quelques-uns des attributs ordinaires des souverains.

Un jurisconsulte italien, M. Scialoja, a résumé dans la formule suivante la portée de la loi des garanties : « La loi des garanties a reconnu au Pape une souveraineté spirituelle et honorifique, mais elle ne lui a attribué aucun pouvoir d'une souveraineté territoriale et juridique » (1).

Quelles sont exactement les prérogatives des souverains qui ont été accordées au Pape par cette loi ?

379. — 1° Une première prérogative lui est reconnue : l'*inviolabilité* (art. 1er). La personne du Pape est sacrée et inviolable. Le Saint-Père est personnellement soustrait à toute juridiction répressive ; il n'est pas responsable devant les tribunaux criminels ; il ne peut être ni arrêté, ni assigné. — Mais peut-il, en matière civile, être assigné pour l'exécution de ses obligations contractuelles devant les tribunaux italiens, en la personne d'un fonctionnaire de sa cour qui le représente ?

Adopte-t-on la négative, les créanciers de la maison pontificale sont privés de tout recours et de la protection du pouvoir judiciaire. Car le Pape ne peut pas instituer de véritables tribunaux, ni civils, ni criminels, à l'intérieur du Vatican. En perdant sa souveraineté temporelle, il a perdu le droit d'établir et de constituer des juridictions. La loi *dite des garanties* ne lui octroie pas cette prérogative. Elle lui a été formellement déniée dans la discussion de la loi : il a été nettement affirmé que le Pape reste soumis aux tribunaux italiens quant à ses obligations civiles. — En fait, Léon XIII, par un acte du 5 mai 1882, a institué, dans l'intérieur du Vatican, des tribunaux chargés de juger les contestations qui peuvent s'élever entre les diverses administrations pontificales ou entre ces administrations et leurs employés. En juillet 1882, l'architecte Martinucci, refusant d'accepter cette nouvelle juridiction, recourut à la justice italienne. Le tribunal civil et la cour de Rome se déclarèrent compétents (trib. de Rome, 16 août 1882 ; C. de Rome, 9 novembre 1882. — Comp. C. de Rome, 30 août 1899, J. I. P. 1904, p. 213; C. de Rome, 14 juillet 1899, J. I. P., 1902, p 174. — La question de la compétence des tribunaux italiens ou des tribunaux spéciaux du Vatican a donné

---

(1) Scialoja, *Sul diritto d'autore relativamente al « Codex juris canonici »*. V. Studi di diritto industriale, 1921, p. 5.

lieu en Italie, au point de vue doctrinal, à plusieurs opinions divergentes : 1° M. Soderini (*La sovranita del papa ad eseme in occasione della vertanza Theodoli-Martinucci,* Rassegna nationale, 1882) a soutenu que le Pape, ayant conservé son ancienne souveraineté politique dans l'enceinte du Vatican, a le pouvoir judiciaire et que les tribunaux de l'Italie ne peuvent connaître des procès intéressant le Saint-Siège. 2° D'après M. Bonghi (*I tribunali Vaticani,* Nuova Antologia, 1er janvier 1883), la souveraineté du Pape, tout en n'étant pas politique, n'est pas simplement honorifique et comprend encore une juridiction administrative limitée aux affaires relatives à l'administration des palais apostoliques, etc. : l'institution des tribunaux du Vatican est donc légitime (Comp. Scalari, *La Santa Sede,* 1903). 3° M. Brusa (*La juridiction du Vatican,* R. D. I., t. XV, p. 113) estime que le Pape, ayant perdu toute espèce de souveraineté, à l'exception d'une simple souveraineté d'honneur, ne peut instituer des tribunaux particuliers et est soumis à la compétence des tribunaux du Royaume.

M. Scialoja a examiné spécialement la conséquence qu'il convient de tirer de la loi des garanties en ce qui concerne le droit d'auteur qui peut appartenir au Saint-Siège sur les publications faites par lui. Il s'est livré à l'examen de cette question, à propos de l'apparition du « Codex juris canonici » que le Pape Benoît XV a promulgué le 27 mai 1917, pour avoir force de loi le 19 mai 1918, et dont le volume porte la mention que « le droit de propriété sur ce code est réservé au Saint-Siège et qu'il n'est permis à personne, sans son autorisation, de le reproduire ou de le traduire»(1). M. Scialoja pense que le Saint-Siège, s'il peut établir des sanctions religieuses au cas de reproduction ou de traduction sans sa permission, n'a pas le droit d'établir des sanctions civiles ou pénales, proprement juridiques, pour la défense du droit d'auteur (2).

380. — 2° Tout attentat contre la personne du Pape et toute provocation à commettre cet attentat sont passibles des peines établies pour l'attentat contre la personne du Roi et pour la provocation à le commettre. — Les offenses et les injures publiques commises directement contre la personne du Pape par des paroles, des faits ou par les moyens indiqués dans la loi sur la presse, sont passibles des peines prononcées par cette loi et de la compétence de la cour d'assises (art. 2).

381. — 3° Le gouvernement italien rend au Pape, dans toute l'étendue du Royaume, les *honneurs souverains.* Il lui conserve les préséances d'honneur qui lui sont reconnues par les souve-

(1) Scialoja, *Sul diritto d'autore relativamente al « Codex juris canonici »,* Studi di diritto industriale, 1921, p. 5.
(2) Scialoja, *op.* et *loc. cit.*

rains catholiques (art. 3). — Le Pape a la faculté de tenir le nombre accoutumé de gardes attachés à sa personne et préposés à la conservation des palais (*idem*).

382. — 4° L'*immunité* de sa résidence est reconnue au Pape : garantie des plus sérieuses et *rigoureusement respectée* depuis 1870. — Aucun officier de l'autorité publique, aucun agent de la force publique ne peut, dans l'exercice des fonctions inhérentes à sa charge, s'introduire dans les palais et les lieux de résidence habituelle ou temporaire du Pape, ni dans ceux où se trouveraient réunis un Conclave ou un Concile œcuménique, s'il n'y a été autorisé par le Pape, le Conclave ou le Concile (art. 7). — Pas d'exception à cette règle. — Dans la nuit du 1er au 2 novembre 1903 un incendie ayant éclaté dans la bibliothèque du Vatican, le Pape, vu l'insuffisance des pompes du Vatican, a fait appeler les pompiers de Rome qui sont venus, et, à leur suite, le syndic et le préfet de la ville, le chef de la police et deux sous-secrétaires d'Etat (1). — Dans la nuit du 22 au 23 avril 1909, des voleurs, ayant été surpris dans les jardins du Vatican, furent remis par les gendarmes pontificaux aux autorités italiennes ; le commissaire de police italien fut autorisé par le Pape à faire les constatations nécessaires (2).

383. — 5° Un autre attribut important de la souveraineté est reconnu au Pape : le droit d'envoyer et celui de recevoir des agents diplomatiques, le droit actif et passif de légation (art. 11). Cette disposition remarquable touche directement aux rapports du Souverain Pontife avec les différents Etats et a ainsi un caractère véritablement international.

384. — Mais la reconnaissance et le respect de ces prérogatives souveraines n'auraient pas suffi pour assurer au Saint-Père l'entier et libre exercice de sa mission spirituelle. Il fallait plus encore.

6° L'article 9 déclare le Pape entièrement libre d'accomplir toutes les fonctions de son ministère spirituel et de faire afficher tous les actes qui en émanent aux portes des basiliques et des églises de Rome.

7° La loi garantit la sécurité des administrations purement spirituelles, telles que la *Daterie*, la *Pénitencerie*, la *Propagande*, les *Congrégations apostoliques* (art. 8).

8° Les ecclésiastiques, qui, par leur emploi, participent au ministère spirituel du Saint-Siège, ne peuvent être soumis, à cause de

---

(1) V. R. D. I. P., t. XI, p. 220. — Comp. Brandi, *L'estraterritorialita del Vaticano*, 1904. — Scaduto, *Diffamazione commesse da cardinali in ordine a fatti estrane all'esercizio della potesta spirituale, ma dentro i locali pontifici*, 1905.

(2) V. R. D. I. P., t. XVI, p. 378.

leur participation, à aucune vexation ou investigation et à aucun contrôle de la part des autorités italiennes.

9° Le Pape a le droit de correspondre librement avec l'Episcopat et avec tout le monde catholique, sans la moindre ingérence de la part du gouvernement italien. L'article 12 développe ce principe dans son application aux correspondances, courriers, bureaux de poste, télégrammes, bureaux télégraphiques, etc.

10° L'exercice du pouvoir, même purement spirituel, exige des ressources pécuniaires. Une dotation, calculée d'après le dernier budget du pouvoir temporel, a été instituée par la loi. Elle consiste en une rente perpétuelle et inaliénable, inscrite au Grand-Livre de la Dette publique, au nom du Saint-Siège. L'article 4 de la loi des garanties dispose en effet qu'une dotation de 3.225.000 lires sous forme de rente perpétuelle et inaliénable, inscrite comme dette au Grand-Livre, est accordée au Saint-Siège « pour le traitement du Souverain Pontife et les autres besoins ecclésiastiques du Saint-Siège, entretien ordinaire et extraordinaire des palais apostoliques et de leurs dépendances, soldes et pension des gardes et autres serviteurs, conservation et garde des musées et de la bibliothèque, paye des émoluments, gratifications et pensions des employés de ces établissements ». Les arrérages de la dotation sont prescriptibles par cinq ans. Mais, le Saint-Siège n'ayant pas reconnu la loi des garanties, cette dotation n'a jamais été touchée par lui. Le Souverain Pontife a toujours refusé de l'accepter. Pie IX, spécialement, non seulement n'a pas accepté, mais a positivement refusé les arrérages et le titre de la dotation (1); Léon XIII a fait de même. C'est le produit de la charité des fidèles (denier de Saint-Pierre) qui, en fait, permet au Pape de subvenir à ses dépenses.

11° Les articles 6 et 7 assurent la liberté des élections pontificales. Le gouvernement italien les a rigoureusement observés, notamment lors des élections de S. S. Léon XIII en 1878, de S. S. Pie X en 1903, de S. S. Benoît XV en 1914, de S. S. Pie XI en 1922. — Pendant toute la durée du Conclave, les abords en ont été gardés par les soldats italiens. — En dehors du Conclave, les cardinaux n'ont droit à aucune prérogative, à aucun privilège personnel.

12° L'article 13 soustrait à la surveillance de l'Etat les établissements pontificaux d'éducation pour les ecclésiastiques.

Cette loi du 13 mai 1871 suppose et implique qu'un esprit de

---

(1) Un arrêt de la cour de cassation de Rome, du 5 mars 1885, a décidé que le droit de toucher les revenus arriérés de la dotation n'est pas transmissible aux successeurs du pape qui y aurait droit. Il a donc débouté les héritiers de Pie IX qui réclamaient les revenus que leur auteur avait refusé de toucher. V. Bompard, *op. cit.*, pp. 211 et 222.

conciliation et d'entente présidera aux relations du Saint-Père et du roi d'Italie. Mesure sage et prudente, elle a été bien accueillie par l'Europe et par la chrétienté.

La loi des garanties de 1871 a établi nettement la position respective des deux pouvoirs. La secrétairerie d'Etat du Vatican délivre à ses agents des passeports qui sont visés par la Consulta comme des passeports diplomatiques étrangers.

385. — B. — Caractère de la loi du 13 mai 1871. — Pour les uns, cette loi est un fragment du droit public interne de l'Italie, une loi unilatérale pouvant être abrogée par le pouvoir législatif qui l'a votée. Elle n'a point le caractère de convention internationale. Elle diffère profondément des projets de 1861, 1868 et 1870, qui, pour leur réalisation, auraient exigé le concours de toutes les puissances catholiques (1). C'est la doctrine dominante en Italie.

Pradier-Fodéré pense qu'en reconnaissant à la Papauté une situation internationale, la loi du 13 mai 1871 a simplement reconnu un état de choses dont il ne dépendait pas du seul gouvernement italien de supprimer les résultats. La loi de 1871 n'a pas été un acte purement gracieux du gouvernement italien, mais une conséquence du caractère spécial, qui, dans le droit international, même avant la suppression du pouvoir temporel, distinguait le Pape de tous les autres souverains (2).

Pour de Holtzendorff, la loi du 13 mai 1871 a réglé, « non seulement les rapports du roi d'Italie avec un prince autrefois séculier et dès lors dépossédé, mais aussi, indirectement, les relations du Chef de l'Eglise catholique avec d'autres puissances. Dans cet acte législatif... il s'agissait d'une garantie internationale, assumée par l'Italie sous forme de loi intérieure, garantie qui permettait la continuation des rapports traditionnels des puissances avec le Saint-Siège, de façon à mesurer l'indépendance des relations diplomatiques. Le régime de la Papauté repose aujourd'hui... sur la connexité des sources produites par la législation intérieure et la reconnaissance des pays non italiens... La législation italienne ne serait point fondée à modifier, sans motifs d'ordre supérieur, l'état de choses reconnu par les puissances, et qui garantit l'inviolabilité du chef de l'Eglise catholique » (3).

En accréditant des envoyés diplomatiques auprès du Saint-Siège, en recevant ses nonces et ses légats, les divers Etats d'Europe

---

(1) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 40, note 1.
(2) Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, 2e édit., 1889, t. Ier, pp. 247 et s.
(3) De Holtzendorff, *Introduction*, § 30, p. 113.

et d'Amérique ne se sont-ils pas approprié, par leur adhésion, les dispositions de la loi italienne, et ces dispositions ne sont-elles pas devenues, *usu* et *consuetudine*, des règles internationales ?

« La position de la Papauté proclamée infaillible n'est uniquement, ni une affaire ecclésiastique qui concerne les seuls catholiques, ni même une affaire de législation constitutionnelle italienne : mais elle est avant tout une question de droit international de tout premier ordre » (1).

Bluntschli proposait une convention internationale signée par tous les Etats chrétiens, réglant la portée et les conditions du privilège papal. Chaque Pape aurait été invité à y adhérer lors de son élection. Sur son refus, les puissances ne l'auraient point reconnu comme chef de l'Eglise. — Ce projet ne résiste point à un sérieux examen.

Si le Pape venait à quitter Rome, il est évident que l'Etat auquel il demanderait asile aurait à prendre des mesures identiques à celles de la loi du 13 mai 1871 pour assurer, aux yeux de tous, la liberté du Souverain Pontife et tranquilliser les autres Etats.

SECTION III. — **Relations diplomatiques de la Papauté**

386. — L'article 11 de la loi du 13 mai 1871 reconnaît au Souverain Pontife le droit de légation actif et passif : disposition importante qui touche directement aux rapports du Pape avec les différents Etats. La disparition du pouvoir temporel aurait engendré de graves inconvénients, si l'on n'eût pris soin de les écarter. En effet, seul le pouvoir qui exerce la souveraineté territoriale peut assurer aux envoyés diplomatiques le bénéfice des *immunités* nécessaires.

Seule, l'autorité territoriale peut enjoindre à ses agents et à ses fonctionnaires de respecter la personne, la demeure, les papiers, etc., des ministres diplomatiques. Ayant seul la souveraineté territoriale sur la ville de Rome, l'Etat italien pouvait seul comprendre les envoyés auprès du Saint-Siège parmi les étrangers privilégiés. — L'article 11 parle des immunités et prérogatives admises par le droit international. Pour les connaître, il faut consulter le droit coutumier international et non les lois italiennes.

386[1]. — La plupart des puissances entretiennent auprès du Vatican des envoyés diplomatiques : ambassadeurs, ministres plénipotentiaires, chargés d'affaires, etc., etc., et reconnaissent ainsi au Saint-Siège le droit passif de légation. — Puissances

---

(1) De Holtzendorff, *Les questions controversées du droit des gens actuel*, R. D. I., t. VIII, p. 23.

catholiques, puissances protestantes, puissances orthodoxes, monarchies, empires, républiques, Etats concordataires, Etats non concordataires, Etats ayant rompu le concordat, sans rompre les relations diplomatiques, tous ont constaté qu'il était de leur intérêt de nouer ou de renouer des relations diplomatiques avec le Souverain Pontife : le Vatican est en effet le point de l'univers d'où l'on peut le mieux observer l'ensemble des événements politiques mondiaux. — En décembre 1914, au début de la grande guerre, l'Angleterre protestante créa auprès du Pape une mission extraordinaire, qu'elle a ensuite maintenue. — La Suisse a rompu ses relations avec le Vatican en 1873, à la suite d'une encyclique qu'elle considérait comme une violation des droits du Conseil fédéral; mais elle a rétabli ces relations, le 20 juin 1920, par un vote presque unanime du Conseil fédéral : une nonciature fut ensuite établie à Berne. — En 1907, grâce à la médiation du Pérou, les relations furent rétablies entre la Bolivie et le Saint-Siège (V. protocole du 5 novembre 1907 entre la Bolivie et le Pérou). — En 1904, le gouvernement de la République française rompit ses relations avec le Vatican; le 11 mars 1920, il proposait de les rétablir, et le Parlement, finalement, donna son approbation à cette politique : le 30 novembre 1920, la Chambre des députés vota, par 391 voix contre 179, le rétablisement de l'ambassade de la République française près le Saint-Siège et le Sénat fit de même, lors d'une interpellation, par 169 contre 123 voix, à la date du 16 décembre 1921 (1). Mais, avant le vote définitif du Parlement, M. Jonnart fut, en mai 1921, envoyé à Rome auprès du Saint-Père comme représentant extraordinaire du gouvernement français et un prélat, Mgr Cerretti, fut désigné par le Vatican comme nonce à Paris. — Alors qu'avant la guerre mondiale de 1914-1919, quatorze pays étaient représentés au Vatican, il n'en est pas moins de vingt-quatre qui l'ont été en 1921. En réalité, la grande guerre de 1914 a amené des changements importants dans les relations

---

(1) V. l'Exposé des motifs du projet du gouvernement français déposé le 11 mars 1920 à la Chambre des députés pour le rétablissement de l'ambassade de France près le Vatican (Temps du 13, p. 2), le rapport du 22 juillet 1920 fait par M. Noblemaire, député, au nom de la Commission des finances, annexe 1352, et le rapport du 30 juillet 1920 fait par M. Colrat, député, au nom de la Commission des affaires étrangères, annexe 1477 (Journal officiel, 1920, documents parlementaires, Chambre, pp. 2061 et 2152). — Le 2 juillet 1919, un député français, M. de Monzie, avait demandé à la Chambre le rétablissement de l'ambassade française, mais le ministre des Affaires étrangères, M. Pichon, s'y était opposé (Journal officiel du 3). — La discussion du projet du gouvernement français pour le rétablissement des relations avec le Vatican a eu lieu à la Chambre les 16, 18, 23, 25 et 30 novembre 1920, et au Sénat une interpellation à ce sujet a été discutée du 13 au 16 décembre 1921 (Journal officiel des 14 et s.).

diplomatiques de la Papauté. Sans compter les Etats nouvellement constitués ou agrandis (Pologne, Tchéco-Slovaquie, Yougo-Slavie, Hongrie, Roumanie, Finlande, Esthonie, Ukraine, Lithuanie, Grèce, etc.), qui ont acheminé vers les Palais apostoliques des émissaires de leurs vœux, d'anciens Etats, comme l'Angleterre, absents jusqu'alors du Vatican, s'y sont faits représenter et d'autres, comme Monaco en 1915, la Hollande en 1916, le Luxembourg en 1917, le Portugal en 1918, le Vénézuéla en 1919, la Suisse et la France en 1920 et 1921, renouèrent avec lui des rapports interrompus depuis plus ou moins longtemps; certains Etats, enfin, tels que l'Allemagne et le Brésil, ont élevé au rang d'ambassade leur légation près le Saint-Siège; ce qui s'appelle encore l'Autriche n'est plus, toutefois, représenté que par un ministre au lieu d'un ambassadeur. De son côté, Rome a érigé en nonciatures les internonciatures de Colombie, du Chili, du Pérou, du Vénézuéla, de l'Argentine et de l'Uruguay (1). — Jadis, un gouvernement aussi révolutionnaire et anti-religieux que celui de la Convention française de 1793 avait envoyé auprès du Saint-Siège, pour le représenter, Cacault, — qui, au surplus, ne fut pas reçu, — en lui donnant comme instructions de « suivre l'étiquette du lieu ». — L'entrée en guerre de l'Italie contre l'Autriche-Hongrie en mai 1915 et contre l'Allemagne en août 1916 a soulevé une question intéressante. Quel devait être le sort des représentants diplomatiques accrédités par l'Autriche-Hongrie, par la Bavière et par la Prusse auprès du Vatican ? Le gouvernement italien, par une déclaration de la fin du mois de mai 1915, reconnut aux agents de ses ennemis auprès du Saint-Siège la faculté de rester à Rome et de continuer l'exercice de leur mission, sous la condition que leurs correspondances chiffrées seraient soumises à un certain contrôle. Mais les Empires centraux refusèrent cette offre et prescrivirent à leurs représentants de transporter leur légation en Suisse, à Lugano, estimant sans doute qu'ils auraient plus de liberté pour négocier avec la Papauté (2).

387. — La même loi des garanties s'occupe des représentants du Saint-Siège, légats, nonces, etc., accrédités près les gouvernements étrangers. Elle leur concède, pendant la durée de leur voyage sur le sol italien, tant à l'aller qu'au retour de leur mission, les prérogatives et immunités d'usage (art. 11, § 2). — En dehors

---

(1) V. Georges Goyau, *Sur l'horizon du Vatican*, Revue des Deux-Mondes du 15 février 1922, pp. 761 et s.

(2) En fait, les relations entre le Vatican et les pays allemands ont été assurées par des courriers spéciaux jusqu'à la frontière suisse, et de là par télégrammes. — Les représentants de la Prusse, de la Bavière et de l'Autriche auprès du Saint-Siège ont été considérés comme étant en congé.

du temps nécessaire à leur voyage en Italie, les prélats, envoyés diplomatiques, restent soumis à la juridiction des tribunaux italiens.

387[1]. — Indépendamment des relations qui s'exercent par les agents diplomatiques, le Saint-Siège dispose du moyen de s'entretenir officieusement avec certaines puissances ou avec des gouvernements locaux, par l'intermédiaire de ses délégués apostoliques, agents mi-politiques et mi-religieux, qui remplissent en fait les même fonctions que les nonces.

388. — La situation des représentants du Saint-Siège dans les Etats auprès desquels ils sont accrédités est régie par le droit public interne de ces Etats. Il dépend de cette législation de les assimiler aux agents diplomatiques et de leur en reconnaître les prérogatives. — En fait, les envoyés du Saint-Siège sont partout considérés et traités comme les autres agents diplomatiques. C'est notamment l'opinion qui domine en France. — Une disposition du règlement de Vienne de 1815 (art. 4) confère au *Nonce* l'honneur de présider le corps diplomatique: la chute du pouvoir temporel ne doit pas faire considérer comme abrogée cette disposition. La question de la présidence du corps diplomatique par le représentant du Saint-Siège a soulevé au Pérou un incident en 1878. Le nouveau délégué apostolique ou internonce accrédité à Lima, Mgr Mocenni, ayant émis la prétention, en sa qualité de représentant du Pape, de présider le corps diplomatique, le ministre du Chili, M. Godoy, qui en était le doyen, lui contesta ce droit, mais crut devoir provoquer une réunion de ses collègues pour les consulter à cet égard : l'opinion qui prévalut dans cette conférence, par six voix (Bolivie, Chili, Equateur, Grande-Bretagne, Honduras, Italie) contre trois (Argentine, France, Salvador), fut qu'on ne devait pas reconnaître, en faveur du délégué apostolique, la présidence sur les ministres plénipotentaires ou envoyés extraordinaires plus anciens, le règlement de Vienne ne maintenant la préséance qu'aux nonces seuls; après cette déclaration de principe, le ministre du Chili, avec la ratification des autres ministres, céda la préséance à Mgr Mocenni, à titre de déférence et de courtoisie pour le Saint-Siège. Un incident semblable s'était déjà produit et avait été résolu dans le même sens en 1849, dans les rapports du Saint-Siège et de la Grande-Bretagne à propos de l'internonce du Pape à La Haye (1).

389. — Carnazza-Amari et Esperson pensent que, rationnellement, les envoyés du Pape et les agents diplomatiques des puis-

---

(1) Cruchaga, *Nociones de derecho internacional*, 2e édit., 1902, n° 191. — Pradier-Fodéré, *Droit international*, t. III, n°s 1260 et 1288.

sances auprès du Pape ne doivent plus être regardés comme de réels agents diplomatiques. Le Pape, n'ayant plus de puissance temporelle, a perdu le droit d'ambassade tant actif que passif. Les envoyés des puissances étrangères représentent bien des Etats, mais ils ne les représentent pas auprès d'un autre Etat, condition *sine qua non* pour avoir le caractère diplomatique. — Laisser les uns et les autres sous l'empire du droit commun, comme de simples particuliers, n'eût été violer aucun principe juridique. Mais, ajoutent ces auteurs, le gouvernement italien a voulu se montrer favorable au Pape et le mettre en situation d'exercer librement l'autorité spirituelle, comme par le passé, en lui reconnaissant le droit de légation (1).

Pradier-Fodéré critique la doctrine des auteurs italiens. Il fait justement remarquer que, même au temps où le Pape était souverain temporel, les envoyés pontificaux avaient plutôt une mission ecclésiastique que politique. Les ministres étrangers étaient bien plus accrédités auprès du chef de l'Eglise universelle qu'auprès du souverain d'un petit Etat. — Heffter pense aussi qu'entre les Etats séculiers et le Pape, il n'y a que continuation des relations antérieurement établies.

389[1]. — Au mois de mai 1894, le nonce du Pape à Paris, Mgr Ferrata, ayant adressé aux évêques de France une circulaire confidentielle traçant la ligne de conduite qu'ils devaient suivre touchant la nouvelle législation sur les fabriques d'église et indiquant à ce propos l'opinion du Souverain Pontife, une interpellation fut portée à la Chambre des députés, et le ministre des Affaires étrangères, M. Casimir-Périer, déclara que le représentant du Saint-Siège avait excédé ses pouvoirs en s'adressant directement aux membres de l'épiscopat français. C'était dire que les envoyés du Saint-Siège constituent de véritables agents diplomatiques, ne pouvant, comme les représentants de tous les souverains, communiquer que par l'intermédiaire du ministre des Affaires étrangères de l'Etat auprès duquel ils sont accrédités (2). — Un incident analogue à celui auquel fut mêlé Mgr Ferrata s'est produit en Autriche-Hongrie en 1895. Au mois d'avril de cette année, le nonce du Pape à Vienne, Mgr Agliardi, dans un voyage qu'il fit en Hongrie, prononça à Budapest et dans d'autres villes des discours publics critiquant la politique gouvernementale sur certains points touchant, dans une certaine mesure, à la religion (mariage civil, égalité des cultes, divorce, etc.). De pareils discours

---

(1) Carnazza-Amari, *op. cit.*, section III, chap. I, § 4, et ch. V, § 5. — Esperson, *Diritto diplomatico*, n°s 51 et 56. — Sur les nonciatures, V. encore Pieper, *Zur Entstehung der ständingen Numtiaturen*, 1894.

(2) V. R. D. I. P., t. I, pp. 487 et s.

ne constituaient-ils pas une intervention dans les affaires intérieures du royaume ? Le nonce, tout au moins, pouvait-il entrer directement en contact avec les fidèles; ne devrait-il pas, s'il avait des représentations à faire sur la législation du pays, s'adresser au gouvernement austro-hongrois ? Ces questions ont fait l'objet de diverses interpellations à la Chambre des députés hongroise. Le président du conseil des ministres a déclaré que, si le chef de l'Eglise catholique ne doit en aucune façon rencontrer de la part de l'Etat des obstacles dans la direction des affaires religieuses et dans ses rapports légitimes avec les fidèles, d'un autre côté l'Etat ne doit souffrir aucune atteinte à ses droits venant de l'extérieur. — Il faut encore signaler un incident qui s'est produit, en décembre 1916, dans les rapports de la France et du Saint-Siège, au sujet de l'expulsion par le gouvernement français d'un secrétaire de l'ancienne nonciature à Paris, Mgr Montagnini, et de la saisie de ses papiers et archives : à raison de la rupture des relations diplomatiques entre la France et le Vatican et du départ de Paris du nonce, Mgr Lorenzelli, Mgr Montagnini avait perdu tout caractère diplomatique et n'était plus qu'un simple particulier (1).

389². — Lors de sa guerre avec l'Autriche-Hongrie, au mois d'août 1915, le gouvernement italien, en représailles de dévastations contraires au droit des gens commises par cette puissance contre les monuments de Venise, ordonna la saisie du Palais de Venise à Rome, demeure de l'ambassade austro-hongroise, et le déclara propriété nationale : il invoquait, pour agir de la sorte, le caractère italien de ce palais. Le Pape protesta vivement contre cette mesure (2).

390. — Si les *concordats,* conclus entre le Saint-Siège et certaines puissances catholiques, diffèrent des autres traités (leur caractère sera précisé plus loin, n^os^ 896 et suiv.), ils règlent néanmoins les rapports des Etats séculiers avec une puissance spirituelle *externe.* L'Etat contractant se trouve en présence d'une puissance libre et indépendante, d'un être non soumis à ses lois et à sa juridiction (3).

---

(1) Sur cet incident V. n^os^ 683, 695¹ et 760. — V. encore R. D. I. P., t. XIV, p. 175; Lémonon, R. D. I., 2^e^ série, t. IX, p. 90.

(2) V. Scelle, R. D. I. P., t. XXIV, p. 244.

(3) Voici l'état des relations diplomatiques officielles du Saint-Siège avec les diverses puissances au 1^er^ juillet 1920 (V. rapports de MM. Noblemaire et Colrat, députés français, des 22 et 30 juillet 1920 pour le rétablissement de l'ambassade de la République française près le Saint-Siège, Chambre, documents parlementaires, 1920, annexes 1352 et 1477) :

1° *Puissances catholiques, représentées directement par un agent diplomatique accrédité auprès du Vatican, et concordataires.* — A. En Europe : Autriche (concordat du 18 août 1855) ; Bavière (concordat du 5 juin 1817) ;

SECTION IV. — **Personnalité internationale du Pape**

391. — La situation internationale du Souverain Pontife est *unique* au monde.

Tant que dura le pouvoir temporel, nul ne se refusa à traiter

---

Belgique (concordats partiels des 21 mai 1776 et 26 mai 1906); Espagne (concordats des 27 avril 1845, 16 mars 1851, 25 août 1859, 12 juillet 1904). — B. En Amérique: Colombie (concordats des 31 décembre 1887 et 20 juillet 1892); Costa-Rica (concordat du 7 octobre 1852); Equateur (conventions de 1862 et 1865); Guatemala (concordats des 7 octobre et 2 juin 1884); Honduras (concordat du 9 juillet 1861); Haïti (concordat du 28 mars 1860); Nicaragua (concordat du 2 novembre 1861); Salvador (concordat du 22 avril 1862); Vénézuéla (concordat du 26 juillet 1862) (*a*).

(*a*) Avant qu'il ne fut absorbé par la Serbie après la guerre mondiale de 1914-1919, le Monténégro avait un concordat du 18 août 1886.

2° *Puissances catholiques représentées, mais non concordataires.* — A. En Europe: Pologne, Portugal, Tchéco-Slovaquie, Hongrie. — B. En Amérique: République Argentine, Brésil, Chili, Pérou.

3° *Puissances non catholiques et non concordataires, représentées néanmoins au Vatican.* — Allemagne, Empire Britannique, Pays-Bas.

4° *Puissance non catholique mais représentée, et concordataire.* — Serbie (Royaume des Serbes, Croates et Slovènes) (concordat du 24 juin 1914).

5° *Situations d'attente.* — Russie (l'ancien ministre du gouvernement révolutionnaire de 1917 auprès du Saint-Siège, toujours à Rome, conserve des relations avec le Vatican); Finlande, Lithuanie et Ukraine (les gouvernements de ces pays ont accrédité chacun à Rome un représentant); Bulgarie, Grèce et Roumanie (concordats en cours de tractation dans ces trois pays).

6° *Situations spéciales.* — Suisse (agent spécial de Rome à Berne, en mission spéciale prolongée, projet de création d'une nonciature apostolique à Berne); Luxembourg (relations avec le Vatican par l'intermédiaire du nonce à Bruxelles, accrédité depuis 1916 près la grande duchesse de Luxembourg); Haïti (relations par un internonce accrédité près du gouvernement haïtien).

7° *Réciprocité diplomatique.* — A. Sont représentés au Vatican avec réciprocité (nonciature correspondante): Espagne, Portugal, Belgique, Allemagne, Bavière, Autriche, Pologne, Tchléco-Slovaquie, Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, Pays-Bas, Etats de l'Amérique du Sud. — B. Sont représentés mais sans réciprocité: Grande-Bretagne, Monaco. — C. Ne sont pas représentés, mais ont accepté les rapports diplomatiques par l'intermédiaire de nonces ou internonces: Luxembourg, Haïti, Suisse.

8° *Relations officieuses par l'intermédiaire de délégués apostoliques.* — Etats-Unis, Philippines, Canada et Terre-Neuve, Cuba et Porto-Rico, Tokio pour le Japon, Constantinople pour l'Empire ottoman, Alexandrie pour l'Egypte et l'Arabie, Athènes pour la Grèce, Mossoul pour la Mésopotamie, le Kurdistan et la petite Arménie, Beyrouth pour la Syrie, Ourmiah pour la Perse, Bengalore pour les Indes orientales, Sydney pour l'Australie.

9° *Puissances n'ayant pas de rapports diplomatiques avec le Vatican.* — France (*b*), Italie (*c*), Danemark, Suède, Norvège.

Le 30 mai 1922, un concordat a été signé à Rome entre la Lettonie et le Saint-Siège.

(*b*) Si la France est sous le régime de la séparation, elle a cependant le concordat de 1801 pour l'Alsace et la Lorraine, celui de 1886 pour Pondichéry, celui de 1893 pour Carthage et la Tunisie, celui de 1902 pour la Faculté de théologie de Strasbourg. — Depuis 1921, la France a un agent

le Pape en *souverain*, à lui en reconnaître les attributs, les prérogatives, les honneurs. — Le Saint-Père réunissait en sa personne deux qualités : celle de Chef des Etats Pontificaux et celle de Chef de l'Eglise catholique. La première suffisant à le placer parmi les souverains, on avait négligé de rechercher quelle situation internationale, quels droits, quelles prérogatives devait lui faire attribuer sa seconde qualité, cependant *la plus importante*. — Le temporel réfléchissait sur le spirituel et faisait participer à ses avantages.

Mais la chute du pouvoir temporel a mis en pleine lumière une question jusque-là latente et dissimulée.

En droit international, qu'est le Pape, en tant que Suprême Pontife de l'Eglise catholique? — Est-il souverain? — Est-il sujet? — Sujet, il ne pourrait l'être que de l'Italie, sur le sol de laquelle il réside. Mais il faut reconnaître qu'en déclarant le pape *sacré* et *inviolable*, la loi du 13 mai 1871 a nécessairement proclamé son irresponsabilité. Le Pape échappe à l'*imperium* et à la *jurisdictio* de l'Etat italien. — Le chef de l'Eglise n'est le sujet d'aucun Etat (n° 375).

Est-il souverain ? — Non, au sens ordinaire du mot. — Le terme *souverain* indique le mandataire suprême de l'Etat, celui auquel la nation a délégué l'exercice du droit exclusif et absolu de se gouverner selon sa volonté et le pouvoir de la représenter à l'extérieur. — De qui le Pape est-il délégué suprême ? De l'Eglise catholique qui le désigne dans un Conclave, par l'organe de ses cardinaux ? — Mais l'Eglise catholique ne constitue pas une *personne juridique internationale* (n° 155). L'Eglise catholique ne saurait être assimilée à un Etat.

Les souverains ordinaires jouissent d'immunités de juridiction, de prérogatives qu'ils s'accordent *réciproquement*. Le Pape en jouit; mais il ne peut les reconnaître et les accorder aux chefs des Etats, puisqu'il n'a aucun pouvoir politique. Ces prérogatives sont pour lui unilatérales et non réciproques.

Impossible de faire la guerre au Pape, en sa qualité de chef de l'Eglise, et d'exiger de lui, par la force des armes, l'exécution de ses engagements.

Un souverain ordinaire ne peut exercer aucun pouvoir sur le territoire d'un Etat étranger, ne peut s'immiscer dans les affaires intérieures d'aucun Etat. — Or, les relations diplomatiques qu'entretiennent avec le Saint-Siège les souverains des divers Etats,

---

en mission spéciale à Rome et le Saint-Siège un nonce à Paris. — Avant la séparation, la France avait conclu avec le Saint-Siège quatre concordats : en 1516, en 1801, en 1813, en 1817.

(*c*) L'Italie est officieusement représentée auprès du Saint-Siège par un haut fonctionnaire du ministère de l'intérieur.

loin d'avoir pour base le respect absolu de la souveraineté étrangère, n'ont d'autre cause, ni d'autre origine que le droit d'ingérence, de contrôle, de surveillance, de discipline, de législation canonique exercé par le Pape dans les Etats qui ont des sujets catholiques (1). — Le Saint-Père a, dans chacun de ces Etats, une influence religieuse et politique à la fois — dont il peut user pour combattre ou soutenir le gouvernement. L'ingérence de Léon XIII dans les élections allemandes, ses encycliques (2), ses lettres aux cardinaux français en sont de probants exemples. — N'est-ce pas là une situation contraire au respect de la souveraineté étrangère, respect qui est la base des relations internationales ordinaires ? — Geffcken (sur Heffter, *loc. cit.*) remarque que si, dans les Etats à population catholique, le Pape exerce des droits politiques et législatifs réels, ce n'est pas en vertu de sa souveraine suprématie, mais en vertu d'une autorisation spéciale des gouvernements, reposant sur des lois générales de ces Etats, ou sur des traités conclus avec la Curie. — Soit; mais cette autorisation est bien accordée à une personne *indépendante* de l'Etat, à une puissance contre les empiètements de laquelle l'Etat peut bien se défendre, mais qui n'en existe pas moins *en dehors* et *à côté de lui.* Et ces traités, ces concordats ne sont-ils pas la reconnaissance d'une personnalité, externe et étrangère, dont le droit international ne saurait nier l'existence ?

Oui, « lorsque la puissance spirituelle dépasse ses limites incontestées, l'Etat, en vertu de son droit de police intérieure, peut lui résister et prendre à l'avance des mesures contre des empiètements éventuels. Ces mesures sont tracées par le droit public interne et par la politique » (Heffter, *loc. cit.*). Mais, à l'intérieur de ces limites, le Pape, personne étrangère, n'exerce pas moins une action plus ou moins étendue dans les affaires intérieures de l'Etat.

Pour certains auteurs (De Olivart, Hémar), le Pape est demeuré un chef d'Etat ordinaire, malgré la conquête de Rome par l'Italie, cette conquête étant une simple usurpation de fait qui ne peut prévaloir contre le droit. Pareille solution est en contradiction avec les faits. — D'autres (Flaischlen, Imbart-Latour, etc.) le considèrent comme étant encore un souverain, souverain de droit ou seulement de fait, parce qu'il n'a pas perdu la totalité du terri-

---

(1) Heffter, *op. cit.*, § 41. — Sur les rapports de la France et du Saint-Siège, V. Despagnet, *La République et le Vatican*, 1906. — Lémonon, R. D. I., 2e série, t. IX, p. 415. — Niboyet, *L'ambassade de France au Vatican, 1870 à 1904*, 1912.

(2) Encycliques du 10 janvier 1890, *de præcipuis civium christianorum officiis;* du 15 mai 1891, *de conditione opificum.*

toire qu'il possédait avant 1870, ayant conservé la souveraineté ou au moins la jouissance des palais pontificaux du Vatican et du Latran (1). Cette façon d'envisager les choses méconnaît soit les termes de la loi des garanties, soit la valeur que peut avoir une simple jouissance du territoire. — Un auteur (Pillet) a soutenu que le Pape doit être considéré comme un chef d'Etat, quoiqu'il ne possède pas de territoire, parce qu'il est le chef de l'Eglise catholique qui possède, comme les Etats, la personnalité juridique internationale. Opinion également difficile à admettre, puisque l'Eglise catholique ne répond pas en réalité à la notion d'Etat (n° 155).

392. — Impossible donc de voir dans le Pape un souverain ordinaire. Mais, comme le chef de l'Eglise n'est d'autre part le sujet d'aucun Etat, force est bien de lui reconnaître une souveraineté *spéciale, particulière,* et d'en faire, en droit international, une *personnalité juridique* PROPRE, différente et distincte de la personnalité des Etats (n° 156). Le Pape a, par lui-même, une personnalité internationale propre. — M. Gilbert Gidel (R. D. I. P., t. XVIII, pp. 604 et s.) estime qu'à côté des personnes « normales » du droit international, qui sont les Etats, c'est-à-dire celles qui ont à la fois une autorité, une collectivité, un territoire, il y a des personnes « artificielles » du droit international, qui ne sont pas des Etats, mais qui sont cependant, en fait, dans une mesure plus ou moins large, régies par les règles du droit international (n° 154) : c'est dans cette seconde catégorie qu'il range la Papauté. Il en conclut que celle-ci ne peut être soumise aux règles du droit international que par le bon vouloir des Etats, et non pas en raison de ses qualités propres, que la reconnaissance des Etats est vis-à-vis d'elle *constitutive* et non pas seulement *déclarative,* que sa capacité internationale n'est pas nécessairement la même à l'égard de tous les Etats et qu'elle peut varier suivant les circonstances, même à l'égard d'un Etat déterminé.

393. — Bien des auteurs se refusent à reconnaître au Pape une personnalité internationale. Pour eux, les immunités, honneurs et prérogatives, reconnus au Souverain Pontife, ne lui sont pas accordés en vertu d'une obligation juridique, mais dans la seule intention d'honorer et de protéger la fonction historique et universelle du chef d'une Eglise répandue dans le monde entier, et de donner satisfaction aux convictions et aux vœux des populations catholiques. — Soit; c'est la fonction historique qu'on a voulu sauvegarder : mais on n'a pu le faire qu'en lui conservant

---

(1) V. aussi conf. circulaire du cardinal Jacobini du 11 septembre 1882, Archives diplomatiques, 1883, V, p. 326.

l'indépendance antérieure. — Instinctivement peut-être, les auteurs de la loi italienne de 1871 et les chefs des autres Etats ont obéi à une nécessité inéluctable. Le chef de l'Eglise universelle ne pouvait être le sujet de personne. Or, qui n'est pas sujet est souverain, et envers ce souverain existe l'*obligation* juridique de respecter son indépendance, en lui accordant les prérogatives et les immunités inhérentes à la souveraineté. — Le Saint-Siège, a dit le gouvernement français dans l'exposé des motifs du projet qu'il a déposé le 11 mars 1920 à la Chambre des députés pour le rétablissement de l'ambassade de France près le Vatican, est « un gouvernement spirituel auprès duquel la plupart des Etats ont pris soin de se faire représenter ».

393[1]. — La Cour de cassation française a jugé, le 5 mai 1911, que le drapeau pontifical n'est pas le drapeau d'un souverain (V. Gidel, R. D. I. P., t. XVIII, p. 589. Comp. A. J., 1914, p. 864). — Mais, en 1916, pour éviter les conséquences de la guerre sous-marine allemande, le Pape, ayant fait conduire à leur poste sur un navire espagnol ses représentants en Belgique, en Colombie et en Argentine, obtint de l'Espagne qu'elle hissât sur le navire le drapeau pontifical (V. R. D. I. P., t. XXIII, p. 606). — Lorsqu'en octobre 1919 le gouvernement italien a fait transporter en Orient le cardinal Giustini à bord d'un navire de guerre, il a fait hisser, l'un à côté de l'autre, le pavillon italien et le pavillon pontifical.

393[2]. — La Papauté, personne juridique, souveraine et indépendante, peut-elle recevoir des dons et legs? Etre propriétaire d'immeubles ? La question n'appartient pas en propre au droit international; elle dépend aussi du droit interne de chaque Etat. En France, le tribunal de Montdidier a adopté l'affirmative dans son jugement du 4 février 1892, en considérant le Pape comme un souverain, sous la réserve de l'autorisation du gouvernement français, obligatoire et nécessaire, d'après les coutumes du droit international public et la législation interne de l'Etat français. La cour d'Amiens a réformé ce jugement, le 21 février 1893, et a refusé au Pape, en quelque qualité que ce soit, souverain ou chef de l'Eglise catholique universelle, toute capacité à l'effet de recevoir en France à titre gratuit. (V. *supra,* n° 283, et la note). — Un jugement du tribunal de Rome (affaire du testament du cardinal Tripepi en faveur du Saint-Siège), rapporté par le Monitore dei Tribunali, 1913, p. 140, a décidé que le Saint-Siège est une personne morale et doit demander au gouvernement l'autorisation d'accepter une institution d'héritier à lui faite.

394. — Si le Pape venait à porter atteinte à la sécurité de l'Etat italien, à attaquer l'ordre légal et la paix publique, à offenser le roi, l'Italie aurait à prendre des mesures pour sa défense et sa

sécurité, à s'opposer à la publication et à la propagation des bulles papales, à saisir, hors du Vatican, les personnes conspirant avec le Pape, etc., etc.

395. — Si le Pape attaquait d'autres Etats, Bluntschli voulait que l'Italie fût responsable, à moins qu'elle ne se fût opposée aux actes pontificaux. La question ne présente pas d'intérêt pratique. Le Pape, démuni de toute force matérielle, ne peut agir que par ses encycliques, par ses bulles, ses écrits. Les gouvernements attaqués n'auraient qu'à en interdire la publication, à en saisir les copies, à punir les propagateurs. M. de Bismarck se livrait à une de ces boutades qui lui étaient familières, quand il menaçait de s'en prendre au gouvernement italien des anathèmes de Pie IX. Le fin politique n'en pensait pas un mot.

396. — Malgré la disparition du pouvoir temporel, le rôle du Pape dans les affaires politiques est considérable. — Dans une lettre du 20 août 1898, adressée au cardinal français Langénieux, le Pape Léon XIII a affirmé le rôle de la France dans la protection des catholiques en Orient (V. le texte de cette lettre, R. D. I. P, t. VI, Documents, p. 16). — En 1896, le mème Pape écrivit au Négus d'Abyssinie Ménélik, vainqueur des Italiens, une lettre fort belle pour lui demander de rendre la liberté aux prisonniers italiens. V. cette lettre et la réponse du Négus, R. D. I. P., t. IV, p. 24).

Le rôle du Pape pourrait être plus grand encore. « La plus belle et la plus digne mission temporelle pour le chef commun de l'Eglise catholique était, au moyen âge, l'exercice d'un pouvoir conciliateur entre les puissances dans l'intérêt d'une paix générale; il pourrait en être investi encore aujourd'hui dès que des parties en litige viendraient invoquer son arbitrage » (Heffter, *op. cit.*, § 42) ou sa médiation. — Ce souhait du jurisconsulte protestant s'est déjà réalisé; il pourra l'être encore dans l'avenir pour le plus grand bien du monde civilisé. Dans l'affaire dite des Carolines, en 1885, entre l'Espagne et l'Allemagne, le Pape Léon XIII fit office de médiateur (V. ci-après, n^{os} 544 et 942). En 1895, à propos d'un différend de frontières entre Haïti et Saint-Domingue, le même Pape fut choisi comme arbitre (R. D. I. P., t. VII, p. 437). En 1898, lors du différend entre les Etats-Unis et l'Espagne, à propos de Cuba, le Pape Léon XIII offrit alors sa médiation (R. D. I. P., t. V, p. 645).

396^{1}. — Pendant la guerre mondiale de 1914-1919, le Pape Benoît XV s'adressa à plusieurs reprises aux Etats belligérants pour les exhorter à cesser la lutte, leur indiquant la voie à suivre afin d'arriver à une paix stable et honorable pour tous : le 1er

août 1917, il leur envoya un appel particulièrement pressant, renfermant des propositions concrètes et pratiques (1). — Il se livra, d'autre part, à diverses initiatives et interventions charitables, notamment en ce qui concerna le sort des prisonniers de guerre et des détenus ou déportés civils (2).

396². — Lorsque, en 1898, la Russie proposa de réunir une conférence pour mettre un terme aux armements des puissances et assurer le maintien de la paix générale, elle communiqua son projet au Saint-Siège et sollicita son appui moral. Le Pape fut cependant exclu de la conférence de la Paix qui se tint à la Haye du 18 mai au 29 juillet 1899. C'est à l'instigation de l'Italie que cette exclusion a été décidée (3). De même, par suite de l'attitude de l'Italie, la convention de la Haye du 29 juillet 1899, sur le règlement pacifique des conflits internationaux, fut déclarée convention *fermée* (art. 60) (n° 850¹), afin d'empêcher le Pape d'y adhérer. — Le Saint-Siège n'a pas été davantage représenté à la seconde conférence de la Paix de 1907, et la convention du 18 octobre 1907 sur la solution pacifique des différends internationaux fut également une convention *fermée*.

396³. — De même que certaines puissances, par exemple l'Italie, s'opposèrent, en 1899 et en 1907, à la participation du Saint-Siège aux conférences de la Haye, de même en 1919, lorsque fut créée la Société des Nations, elles ne voulurent pas que le Pape fût admis à en faire partie. — Cette solution a soulevé des critiques (4).

---

(1) V. le texte de cet appel dans l'Echo de Paris du 17 août 1917.

(2) V. Vanneufville, *Initiatives et interventions charitables du Saint-Siège pendant la guerre*, Revue internationale de la Croix-Rouge, 1919, p. 806.

(3) Cette exclusion du Pape a été blâmée par de nombreux auteurs. V. Chrétien, *La Papauté et la conférence de la Paix*, R. D. I. P., t. VI, p. 281; Goyau, *La Conférence de la Haye et le Saint-Siège*, Revue des Deux-Mondes, 1er août 1899. V. aussi Brusa, R. D. I. P., t. VI, p. 888; Despagnet, R. D. I. P., t. VI, p. 864; De Lapradelle, R. D. I. P., t. VI, pp. 840 et 845. — V. toutefois Zanichelli, *Il Papa alla Conferenza internazionale pel disarmo*, Nuova Antologia, 16 février 1899; Bompard, *Le Pape, les Etats et la Conférence de la Haye*, R. D. I. P., t. VII, p. 369.

(4) Convaincu par l'expérience des faits, le premier ministre de Grande-Bretagne, M. Lloyd George, dans une allocution prononcée le 25 juin 1922, au cours d'un service religieux, à une chapelle méthodiste galloise de Londres, a reconnu dans les termes suivants l'influence que peut exercer le Pouvoir religieux sur l'avenir de la Société des Nations et l'établissement d'une paix durable entre les peuples : « Qu'est-ce que la Société des nations? C'est un reflet de l'état d'esprit moral et politique des diverses nations qui la composent; ces nations elles-mêmes ne sont que l'expression synthétisée des volontés individuelles des citoyens qui les constituent. Or, je n'ai pas besoin de vous en fournir de plus amples indications. Si l'on veut, en effet, que la Société des Nations fasse œuvre utile, il importe avant tout de créer un esprit réel de paix au sein de chacune des nations constituantes... C'est la tâche des Eglises d'orienter les peuples vers la paix véritable. Si elles échouent dans leur effort, il n'y a ni ligue, ni association, ni gouvernement,

— L'Allemagne, dans le projet de Ligue des Nations qu'elle communiqua en 1919 à la conférence de la Paix de Paris, prévoyait expressément que le Saint-Siège aurait la faculté d'adhérer à la Ligue (1). — Il convient de noter que, dans un arrangement secret du 26 avril 1915 entre la France, la Russie, la Grande-Bretagne et l'Italie, concernant la coopération de cette dernière puissance à la guerre contre les Empires centraux, il était dit, à l'article 15, que « la France, la Grande-Bretagne et la Russie appuieront l'opposition que l'Italie formera à toute proposition tendant à introduire un représentant du Saint-Siège dans toutes les négociations pour la paix et pour le règlement des questions soulevées par la présente guerre » (2).

396[4]. — Ecarté de la conférence de la Paix de Paris qui mit fin à la grande guerre de 1914, le Pape a été exclu également de toutes les conférences qui l'ont suivie pour l'institution de la paix mondiale. Il en fut ainsi, notamment, en ce qui concerne la conférence de Gênes, en 1922, pour la reconstruction de l'Europe. Toutefois, au cours de cette conférence, le Pape Pie XI a chargé Mgr Pizzardo, substitut à la secrétairerie d'Etat, de faire tenir aux puissances participant à la conférence une requête du Saint-Siège tendant à ce que, dans un accord éventuel des puissances avec la Russie des Soviets, fussent prises en considération certaines conditions relatives aux questions religieuses mentionnées dans un memorandum de la Papauté. Ce memorandum demandait que, expressément, les trois clauses suivantes fussent insérées dans l'accord : 1° pleine liberté de conscience pour tous les citoyens russes ou étrangers est garantie en Russie; 2° est aussi garanti l'exercice privé et public de la religion et du culte; 3° les immeubles qui appartenaient ou appartiennent encore à quelque confession religieuse que ce soit lui seront rendus et respectés (3).

---

ni conférence nationale ou internationale capables d'assurer l'harmonie universelle. Si, au contraire, elles réussissent, l'œuvre de la Société des Nations est en partie exécutée » (Temps du 27 juin 1922).

(1) V. le texte de ce projet du gouvernement allemand, dans la Paix des Peuples, n° du 10 octobre 1919, p. 87.

(2) G. F. de Martens, *Nouveau recueil général de traités*, 3° série, t. X, p. 335.

(3) Voici le texte du mémorandum présenté en mai 1922 à la conférence de Gênes par le Saint-Siège :

« Dans la lettre que le Saint-Père avait adressée le 29 avril dernier à S. E. le cardinal secrétaire d'Etat, celui-ci était chargé de communiquer aux puissances avec lesquelles le Saint-Siège est en relations les vœux que Sa Sainteté forme pour l'heureuse issue de la conférence de Gênes, spécialement en ce qui concerne la nation russe. Puisque le développement des événements ne lui laisse pas le temps de s'adresser à chaque chancellerie par la filière ordinaire des représentants pontificaux accrédités auprès des diverses nations, le Saint-Siège profite de la présence à Gênes des déléga-

tions des Etats avec lesquels il entretient des rapports diplomatiques pour leur consigner directement le texte du document pontifical ci-dessus mentionné, et pour attirer leur attention et par leur intermédiaire celle de la conférence, sur les quelques points d'une importance particulière. — A l'heure historique où l'on traite de la réadmission de la Russie dans le consortium des nations civilisées, le Saint-Siège désire que les intérêts religieux, qui sont la base de toute vraie civilisation, soient sauvegardés en Russie. En conséquence, le Saint-Siège demande que dans l'accord qui s'établira entre les puissances représentées à Gênes soient insérées, de quelque façon, mais très explicitement, les trois clauses suivantes: 1° pleine liberté de conscience pour tous les citoyens russes ou étrangers est garantie en Russie; 2° est aussi garanti l'exercice privé et public de la religion et du culte (cette deuxième clause est conforme aux déclarations faites à Gênes par le délégué russe M. Tchitcherine); 3° les immeubles qui appartenaient ou appartiennent encore à quelque confession religieuse que ce soit lui seront rendus et respectés ».

A la suite de la communication du memorandum du Saint-Siège, la délégation russe à la conférence de Gênes a publié la note suivante:

« Plusieurs délégations ont reçu communication d'un mémorandum dans lequel le Saint-Siège demande l'inclusion dans l'accord à conclure avec la Russie des trois points suivants:

« 1° La pleine liberté de conscience pour tout citoyen, russe ou étranger, est garantie en Russie.

« 2° Est aussi garanti l'exercice privé et public de la religion et du culte. (Cette deuxième clause est conforme aux déclarations faites à Gênes par le délégué russe M. Tchitcherine);

« 3° Les immeubles qui appartenaient ou appartiennent encore à quelque confession religieuse que ce soit seront rendus ou seront respectés ».

« Sans examiner maintenant dans quelle mesure la Russie peut se laisser prescrire une politique intérieure en matière religieuse, il faut indiquer que les trois points précédents supposent une connaissance insuffisante de la législation soviétique. Les questions touchées sont, en effet, décidées avec une parfaite clarté par le décret du 23 janvier 1918 sur la séparation de l'Eglise et de l'Etat.

« Il suffira d'attirer l'attention sur les articles suivants de ce décret:

« Art. 2. Il est interdit sur le territoire de la république de publier aucune espèce d'ordonnance ou de règlement local entravant ou limitant la liberté de conscience ou accordant tel ou tel privilège ou avantage à des citoyens en raison de leur appartenance à tel ou tel culte.

« Art. 3. Tout citoyen peut professer la religion de son choix ou n'en professer aucune. Les limitations juridiques liées à la profession de telle ou telle religion ou à la négation de toute religion sont abolies.

« Art. 5. Le libre exercice du culte est garanti dans la mesure où il ne trouble pas l'ordre public et n'est pas accompagné d'atteintes aux droits des citoyens de la république soviétique.

« Art. 9. L'école est séparée de l'Eglise. L'enseignement religieux est interdit dans tous les établissements d'instruction gouvernementaux, publics et privés où est donné l'enseignement général. L'enseignement religieux peut être donné et reçu de façon privée.

« Art. 18. Tous les biens des communautés religieuses ecclésiastiques existant en Russie sont déclarés propriété nationale. Les édifices et les objets spécialement destinés à l'exercice du culte sont remis, par décision spéciale des autorités centrales ou locales, à titre de jouissance gratuite aux sociétés de fidèles ».

« Ainsi le décret assure parfaitement la liberté de conscience et le libre exercice des cultes, de même que la jouissance des édifices et objets nécessaires au culte ».

Les faits ne semblent guère d'accord avec les dispositions ainsi indiquées par la délégation moscovite. En effet, beaucoup d'évêques et de prêtres ont, sur l'ordre du gouvernement soviétique, été massacrés, emprisonnés et déportés et les objets du culte ont été en grand nombre saisis, vendus ou détruits au profit de ce gouvernement. — V .Temps des 14 et 17 mai 1922.

LIVRE III

L'HOMME DANS LES RAPPORTS INTERNATIONAUX

397. — L'*homme* possède certains droits qui sont des attributs inhérents à la *personne humaine. Ces droits, innés* et *primordiaux,* doivent être respectés de tous et par tous, sans distinction de nationalité. Ils sont régis par le droit international. — En *tant qu'homme,* l'individu physique est soumis au droit international (1) (V. n° 157).

Avec ces droits innés, l'homme jouit aussi de droits *contingents,* variables selon la législation de l'Etat dont il est régnicole ou sujet : droits *civils* et droits *politiques,* ressortissant au *droit interne* de chaque Etat.

Les droits innés ont tous leur base et leur raison d'être dans le double principe de la liberté individuelle et de l'inviolabilité de la personne humaine.

Fiore, Heffter, et d'autres publicistes reconnaissent, comme *inhérents* à la personnalité humaine, les droits suivants : 1° Le droit à l'inviolabilité et à la liberté individuelle. — 2° Le droit de choisir une nationalité, et, par suite, celui de renoncer à la nationalité acquise pour en obtenir et posséder une autre. — 3° Le droit d'émigration. — 4° Le droit de défendre, conserver et développer la personne physique dans les limites de la nécessité : d'où découlent le pouvoir d'assujettir la nature aux besoins de la vie, le droit de propriété, le droit de commerce international, le droit au mariage comme moyen de reproduction de l'espèce humaine. — 5° Le droit de libre développement de la personnalité morale et intellectuelle, et son corollaire, la liberté de conscience (2).

---

(1) Pasquale Fiore, *Le droit international codifié,* liv. I, art. 31. — Comp. Diena, *L'individu devant l'autorité judiciaire et le droit international,* R. D. I. P., t. XV, p. 57.

(2) Fiore, *Le droit international codifié,* liv. I, tit. IV, art. 367 à 436. — Heffter, *Le droit international de l'Europe,* § 58. — V. aussi Bluntschli, *Le droit international codifié,* art. 360, 363, 370. — Nys, *Le droit international,* nouv. édit., t. II, pp. 257-259.

La protection et la garantie de ces droits primordiaux ne peuvent, il est vrai, être demandées qu'aux pouvoirs organisés de l'Etat. « A l'Etat, dit Heffter, de prescrire les formes ou les *modes d'exercice* de ces droits qui existent indépendamment de lui, à en tracer l'ordre et les limites et à fournir les moyens de les réaliser. Par là, ils entrent dans le domaine de la législation intérieure de chaque Etat » (*op. cit.*, § 58). — Ne confondons pas l'existence d'un droit avec son mode d'exercice, sa base avec sa protection.

M. Alvarez, dans les articles 22 et 23 du projet sur les « Bases fondamentales du droit international » qu'il a présenté en 1917 à l'Institut américain de droit international, a énuméré dans les termes suivants les droits internationaux qu'il convient de reconnaître à l'individu : « Tout individu jouit sur le territoire de chaque Etat des droits suivants : *a*) l'inviolabilité de la propriété, c'est-à-dire que personne ne pourra être privé de son domaine ou de tout autre droit patrimonial sans une sentence judiciaire légalement rendue et moyennant une juste et préalable indemnité; *b*) la liberté d'entrer et de demeurer en un point quelconque du territoire tout en observant les lois locales et les règlements de police, sans préjudice des lois d'immigration et du droit d'expulsion; *c*) le droit de se réunir et de s'associer dans des buts licites; *d*) la liberté de la presse; *e*) la liberté de conscience; *f*) la liberté des cultes; *g*) la liberté du commerce, de la navigation et de l'industrie, en observant les lois respectives de chaque Etat; *h*) aucun étranger ne peut être jugé par d'autres tribunaux que ceux reconnus compétents par la loi de l'Etat où il réside et établis antérieurement au fait qu'il s'agit de connaître, ni ne peut être condamné sans une procédure légale et en vertu d'une loi promulguée antérieurement au fait incriminé. — Tout individu est soumis aux lois et autorités de l'Etat où il réside et y jouit des mêmes droits civils que les nationaux. En aucun cas il ne peut prétendre, soit à obtenir d'autres droits, soit à les exercer autrement qu'il n'est prévu pour les nationaux par la constitution et les lois ».

Dans un projet qu'il a soumis en octobre 1921 à l'Institut de droit international, lors de sa session de Rome, M. de Lapradelle a de même reconnu que l'homme a des droits dont il faut assurer la protection. Les articles 6 et 7 de son projet sur les droits et devoirs des nations disposent en effet comme suit : « Art. 6. Les Etats ont des devoirs, au regard non seulement des autres Etats, mais des hommes; il est des cas où le devoir, au regard des individus et des groupes, de faire respecter leur vie, leur liberté, leurs croyances, prime celui de respecter la liberté des

autres Etats. — Art. 7. Une Société des Etats, dont les membres oublieraient que, si l'individu est subordonné à l'Etat dans la cité, l'Etat, dans le monde, n'est qu'un moyen en vue d'une fin, la perfection de l'Humanité, manquerait essentiellement à son devoir en cessant de répondre à son but ».

La reconnaisance des droits de l'homme a été aussi, à l'époque moderne, consignée expressément dans le droit international conventionnel. Toute une série de traités et de conventions conclus après la grande guerre, en 1919-1920, par les principales puissances alliées et associées, avec l'Autriche (10 septembre 1919), la Hongrie (4 juin 1920), la Turquie (10 août 1920), la Pologne (28 juin 1919), la Tchéco-Slovaquie ((10 septembre 1919), l'Etat serbe-croate-slovène (10 septembre 1919), la Grèce (10 août 1920) et l'Arménie (10 août 1920) ont obligé ces Etats, non seulement à la protection des minorités, mais au respect de la vie, de la liberté et des croyances de *tous les habitants*. Et ces accords, véritables chartes des droits de l'homme, sont plus rigides que n'importe quelle constitution du monde, car les règles qu'ils contiennent sont proclamées *lois fondamentales* en ce sens qu'aucune loi intérieure ne saurait prévaloir contre elles (1).

Cependant des auteurs, en grand nombre, contestent que le droit international reconnaisse des droits à l'individu indépendamment de ses relations avec l'Etat. Ainsi, M. de Louter déclare qu'il n'y a pas de droits fondamentaux des hommes sous la protection du droit des gens : « Les prétendus droits « innés », venus lentement du droit naturel ou de la philosophie du droit au terrain politique, ne sont entrés que partiellement et conditionnellement dans le droit public positif de la plupart des peuples civilisés. Le droit international en a, sous l'influence grandissante des principes humanitaires, recueilli quelques-uns, qu'il a soumis à des règlements internationaux, très strictement déterminés et sobres de contenu. Il ne prétend nullement reconnaître directement des droits personnels aux sujets de ses propres membres, mais, sous l'expresse réserve de quelques exceptions, il laisse aux Etats souverains le soin de régler eux-mêmes le caractère et l'étendue des droits qui appartiennent à leurs sujets entre eux ou dans leurs relations avec l'Etat ». Telle est aussi l'opinion de M. Hershey et d'Oppenheim (2).

---

(1) V. Observations de M. Mandelstam à l'Institut de droit international, le 8 octobre 1921, Annuaire de l'Institut, t. XXVIII, pp. 220-221.

(2) Hershey, *Essentials of international law*, pp. 93 note, 257 note. — De Louter, *Le droit international public positif*, édit. franç., t. I, pp. 263-264. — Oppenheim, *International law*, t. I, § 292. — V. aussi Stoerk, *Staatsuntertanen und Fremde*, dans le Handbuch de Holtzendorff, t. II, pp. 585, 671. — Gareis, *Institutionen des Völkerreckts*, t. II, pp. 553-581.

397[1]. — Dès lors qu'on admet qu'il existe des droits primordiaux au profit de l'individu, il faut nécessairement décider qu'il y a à la charge des Etats une obligation de les respecter et de les protéger: tout droit, en effet, implique comme contre-partie des devoirs vis-à-vis de lui. Mais quelle est la nature de cette obligation ? Elle est plus qu'une simple obligation morale, elle constitue une obligation juridique. C'est toutefois une obligation juridique d'un caractère un peu particulier. Si l'Etat est tenu d'avoir égard aux droits de l'individu, il ne faut pas que le respect ou la protection qu'il leur doit puisse mettre en péril sa propre conservation : l'Etat a au premier chef la charge de l'intérêt collectif de la nation, et celui-ci ne doit jamais être compromis par l'intérêt individuel. Ainsi, par exemple, un Etat ne saurait être obligé de garantir la liberté individuelle à un tel point qu'un danger pourrait en résulter pour sa sécurité personnelle. De même, si on suppose que le sujet d'un pays a été atteint dans ses droits par un gouvernement étranger, ce pays a bien le devoir d'intervenir auprès de ce gouvernement pour obtenir des réparations, mais il est le seul juge de la nature et de l'opportunité de la réclamation à lui adresser : non seulement il doit lui appartenir d'apprécier le plus ou moins d'insistance qu'il convient d'apporter à une demande d'indemnité ou de toute autre réparation, mais il peut aller jusqu'à laisser passer, sans protester, la violation des droits les plus certains s'il estime que sa demande risque de provoquer des susceptibilités ou des résistances de nature à troubler la bonne intelligence, la paix même des Etats (1).

---

(1) V. Tchernoff, *Protection des nationaux résidant à l'étranger*, 1899, pp. 223-224. — Comp. René Brunet, *La nationalité dans l'Empire allemand*, 1912, pp. 174 et s.

CHAPITRE PREMIER

LIBERTÉ INDIVIDUELLE, PROTECTION ET INVIOLABILITÉ DE LA PERSONNE HUMAINE

398. — Esclavage et Traite (1). — Tout attentat contre la personne ou contre la liberté d'un homme est contraire au droit inter-

(1) V. Alexis, *La traite des nègres*, 1889. — Angeard, *Etude sur la traite des noirs avant 1790 au point de vue du commerce nantais*, 1901. — D'Avril, *La conférence anti-esclavagiste de Bruxelles*, Revue d'histoire diplomatique, t. V, pp. 66 et 176. — Barclay, *Le droit de visite, le trafic des esclaves, etc.*, R. D. I., t. XXII, pp. 317 et s., 454 et s. — Buxton, *Der afrikanische Sclavenhandel*, 1841. — Couvé, *La traite*, 1889. — Desjardins, *La France, l'esclavage africain et le droit de visite*, Revue des Deux-Mondes, 15 octobre 1891. — Diena, *L'individu devant l'autorité judiciaire et le droit international*, R. D. I. P., t. XVI, p. 57. — Engelhardt, *La conférence de Bruxelles de 1890 et la traite maritime*, R. D. I., t. XXII, p. 603. — Gareis, *Der Sclavenhandel und das Völkerrecht*, 1885. — Hochstetter, *Die wirthschaftlichen und politischen Motive für die Abschaffung des britischen Sklavenhandels om Iahre 1806-1807*, 1906. — Kaysel, *Die Gezetzgebung der Kulturstaaten Z. Unterdrückung des afrikan Sklavenhandels*, 1906. — Cardinal Lavigerie, *Documents sur la fondation de l'œuvre anti-esclavagiste*. — Lacassade, *Esclavage et immigration*, 1907. — Lentner, *Der afrikanische Sklavenhandel und die Brüsseler Generalakte von 2 Juli 1890*, 1891. — Lévy, *La traite des noirs et les puissances*, 1894. — Martitz, *Das internationale System zur Unterdrückung des afrikanischen Menschenhandels*, Archiv für offentliches Recht, 1885. — De Montardy, *La traite et le droit international*, 1899. — Nys, *L'esclavage noir devant les jurisconsultes*, R. D. I., t. XXII, pp. 57 et s.; pp. 138 et s. — Plauchut, *Le Congrès anti-esclavagiste*, Revue des Deux-Mondes, 15 novembre 1889. — Queneuil, *De la traite des noirs et de l'esclavage. La conférence de Bruxelles et ses résultats*, 1907 et R. D. I. P., t. XV, p. 131. — Rolin-Jaequemyns, *L'acte général de la conférence de Bruxelles*, R. D. I., t. XXIII, p. 560: *Les ratifications de l'acte de la conférence de Bruxelles*, R. D. I., t. XXIV, p. 206. — Sarrien, *La traite des nègres et le droit de visite au cours du XIX^e^ siècle dans les rapports de la France et de l'Angleterre*, 1910. — Scelle, *Histoire politique de la traite négrière aux Indes de Castille: contrats et traités d'assiento*, 1906, et R. D. I. P., t. XIII, p. 357; *The Slave-Trade in the spanish Colonies of America*, A. J., 1910, p. 612. — Scherling, *Die Bekamfung von Slavenraub*, 1897. — Un ancien diplomate, *L'esclavage en Afrique*, 1891. — *Documents relatifs à la répression de la traite des esclaves publiés en exécution des articles LXXXI et suivants de l'acte général de Bruxelles.*

national. La disparité de civilisation, la différence de race ou de couleur ne sauraient faire refuser à un homme le droit à la liberté et à l'inviolabilité personnelle (Fiore, *op. cit.*, art. 370).

Un homme ne peut être le sujet passif d'un droit de propriété, ni de la part d'un autre homme, ni de la part de l'Etat. — Ce principe a été longtemps méconnu. — Toute l'antiquité a pratiqué l'*esclavage*. — Le moyen-âge a vu le *servage*.

Servitus autem est constitutio juris gentium, disait Justinien (*Inst.*, lib. I, tit. III, § 2). — L'esclavage a été aboli sur le sol continental de la France par la loi des 28 septembre-16 octobre 1791, et dans ses colonies par le décret du 27 avril 1848; il fut supprimé par la France à Madagascar en 1896, quand celle-ci devint colonie française (1). — L'Angleterre, après avoir interdit le 2 janvier 1807 la traite et l'importation des esclaves, abolit l'esclavage dans ses colonies le 1er août 1834; les Etats-Unis en 1865; l'Espagne, à Porto-Rico en 1873 et à Cuba en 1880. Le Brésil s'est débarrassé de cette lèpre le 10 mai 1888. A Zanzibar, soumis au protectorat de la Grande-Bretagne, un décret du 6 avril 1897 a aboli l'esclavage (2).

Le droit international actuel condamne l'esclavage. — Les esclaves étrangers deviennent libres, *ipso facto*, en posant le pied sur le sol d'un Etat dont la législation repousse l'esclavage. L'Etat qui les reçoit est tenu de faire respecter leur liberté nouvellement acquise.

Mais si le droit international s'est efforcé d'abolir l'esclavage, il n'est pas encore, en fait, parvenu complètement à ses fins. L'esclavage existe toujours en certaines parties de l'Asie et de l'Afrique, dans des Etats ou des pays musulmans. Il a sans doute été déclaré aboli en Egypte en 1880 et en Turquie en 1883. Mais,

---

(1) R. D. I. P., t. IV, pp. 257 et 266. — André, *De la condition de l'esclave dans la société malgache avant l'occupation française et de l'abolition de l'esclavage*, 1899. — Sur le droit, pour les natifs d'un pays où l'esclavage a été aboli, de conserver leur liberté, V. R. D. I. P., t. I, p. 78 (affaire du protectorat de Witu cédé par l'Allemagne à la Grande-Bretagne et remis à l'administration de la Compagnie anglaise de l'Afrique orientale et du Sultan de Zanzibar). — V. Dudley-Field, *Projet*, art. 83, p. 34.

(2) R. D. I. P., t. VI, Documents, p. 3. — V. encore R. D. I. P., t. I, pp. 167-168. — V. *Negro and nation. A history of american slavery and enfranchisement*, 1906. — Bonet Maury, *La France et la rédemption des esclaves en Algérie à la fin du XVIIe siècle*, Revue des Deux-Mondes, 15 octobre 1906. — Fleming, *Slavery and the race problem in the South*, 1906. — Rodocanachi, *Les esclaves en Italie du XIIIe au XVIIe siècle*, Revue des questions historiques, 1er avril 1906. — Teil, *Les villages de liberté en Afrique*, Réforme sociale, 1er octobre 1904. — Terpereau, *L'esclavage païen du Ier au Ve siècle*, 1906. — Comp. Trayer, *Etude historique de la condition légale des esclaves dans les colonies françaises*, 1887.

malgré les promesses réitérées de la Sublime Porte, des marchés clandestins d'esclaves ont continué de se tenir un peu partout en Turquie, à Constantinople, à Smyrne, etc. (1). Au mois d'août 1894, un incident s'est produit en Egypte relativement à l'esclavage : des personnages appartenant à l'aristocratie égyptienne furent arrêtés et conduits en prison sous le prétexte qu'ils avaient acheté des esclaves : on invoquait, pour justifier cette manière d'agir, une convention anglo-égyptienne du 3 août 1877 par laquelle le khédive s'engageait à réprimer sur le territoire égyptien la traite des esclaves et un règlement khédivial rendu en exécution de cette convention (art. 32); mais ces actes étaient-ils réellement applicables : le fait d'acheter des esclaves tombait-il sous le coup de ces actes, qui ne s'occupaient de réprimer que la traite des esclaves ? Des accusés qui furent traduits devant un conseil de guerre, deux furent acquittés et le troisième condamné à une peine insignifiante (2). — Un rescrit du gouvernement chinois du 31 janvier 1910, publié le 19 février suivant, a déclaré l'esclavage aboli en Chine (3).

399. — L'esclavage est entretenu par la *traite*. — Il importe de ne pas confondre l'un avec l'autre : le moyen avec le résultat. — L'esclavage est la forme du travail sur le continent noir. — On ne peut attendre sa disparition que de profondes mais *très lentes* modifications dans l'état social des peuples africains. — D'après nombre d'auteurs, aucun Etat n'a le droit, pour faire cesser l'esclavage, d'intervenir dans les affaires intérieures d'un autre Etat où l'esclavage existe encore : solution discutable (V. n° 307). — Les moyens préconisés pour la répression de la traite ne seront jamais que des palliatifs, tant que subsistera l'esclavage. — La traite cessera d'elle-même, lorsque l'occupation des territoires que les Etats européens se sont attribués en Afrique (n°s 559 et suiv.) sera entrée dans le domaine des faits accomplis, et que ces Etats auront pu prendre les mesures nécessaires pour faire cesser l'esclavage et l'odieux trafic qui l'accompagne ou le suit.

400. — La *traite* se réalise par terre ou par mer. — Quelques auteurs discutent le point de savoir si la traite par mer peut, de plein droit, être assimilée au crime de piraterie, si les traitants doivent par suite subir le supplice infligé aux pirates. La plupart

---

(1) En 1881, dans un seul district de l'Arménie Azizieh, étaient rassemblées deux mille femmes circassiennes destinées aux harems de Stamboul (Rapport du consul anglais cité par M. Rolin-Jaequemyns, R. D. I., t. XXI, pp. 29 et s.). — Comp. Behesnihan, *Armenian Bondage and Carnage*, 1904.

(2) Sur cet incident, V. R. D. I. P., t. II, p. 132.

(3) V. Williams, *The Abolition of Slavery in the Chinese Empire*, A. J., 1910, p. 794.

se prononcent pour la négative (Wheaton, *Eléments*, t. I, § 15, p. 143; Pradier-Fodéré, *Droit international*, t. V., § 2513; de Montardy, *La traite*, p. 52). — La notion de piraterie ne doit pas être arbitrairement étendue. — Les différences entre la traite et la piraterie sont, en effet, sensibles : 1° La piraterie menace le commerce maritime tout entier; la traite n'entrave pas le commerce des mers. 2° Les pirates ne reconnaissent l'autorité d'aucun Etat; les négriers naviguent sous le pavillon d'une puissance. — Lord Stowell, dans l'affaire du *Louis* (1817), a refusé d'assimiler la traite à la piraterie; la même décision fut donnée par la cour suprême des Etats-Unis dans le cas de l'*Antelope* (1825) (V. Cobbett, *op. cit.*, t. I, p. 290; Moore, *op. cit.*, t. II, pp. 914 et s.). — Mais un Etat peut, par sa législation particulière, assimiler la traite à la piraterie. Ainsi les Etats-Unis, par un Act du Congrès, de 1820, ont déclaré que la traite constituait une piraterie. La Grande-Bretagne a agi de même en 1821. Plusieurs Etats peuvent aussi, par traités conclus entre eux, faire cette assimilation. C'est ce que fit, le 13 mars 1824, une convention anglo-américaine (Bluntschli, *op. cit.*, art. 351). Par l'assimilation de la traite à la piraterie, on pouvait reconnaître aux navires de guerre d'un Etat le droit de visiter les navires de commerce de tous les autres.

401. — *Traite des Blancs.* — Encore au commencement du XIX^e^ siècle, les forbans des Etats barbaresques de la Méditerranée trafiquaient des Européens qu'ils avaient pu enlever sur les côtes ou en mer. Plusieurs traités avaient été conclus par divers Etats avec les princes africains et avec la Turquie pour empêcher ou réduire cette vente de captifs. — Grâce à l'Angleterre et à la France, la traite des *blancs* sur la côte septentrionale d'Afrique est définitivement anéantie. La conquête de l'Algérie en 1830 y a mis fin. Un rôle semblable a été rempli par la Russie dans la mer Noire. Dans l'Asie centrale, elle a stipulé l'interdiction de la vente d'esclaves dans les traités conclus, en 1873, avec les Khanats de Khiva et de Boukhara.

401[1]. — *Traite des Noirs.* — La traite des *noirs* se pratique encore aujourd'hui en Afrique. Elle n'a pas toujours été considérée comme un crime de *lèse humanité*. — En 1517, Charles Quint autorise un gentilhomme flamand de sa maison à acheter 4.000 noirs sur les côtes de Guinée pour les revendre aux Antilles. La couronne d'Espagne fait de la traite un monopole et l'adjuge à des particuliers ou à des compagnies. — De 1580 à 1640, le monopole de la traite est aux mains des Portugais. — En 1701, il est adjugé à la Compagnie française de Guinée. Les rois d'Espagne et de France se déclarent intéressés chacun pour un quart.

La traite des noirs fut faite par la nation anglaise, pendant plus de deux siècles, sous le patronage du gouvernement. Elle fut protégée par des chartes de monopole et des traités publics, non seulement pour les colonies anglaises, mais aussi pour l'Espagne et pour la France. Sous les premiers Stuarts, des chartes concédèrent à des associations le droit exclusif de faire la traite. — Le traité signé à Utrecht, entre l'Angleterre et l'Espagne, le 13 juillet 1713 (art. 12) accorda à Sa Majesté Britannique et à la compagnie de ses sujets établie à cet effet, à l'exclusion des sujets espagnols et d'autres, le droit d'introduire dans diverses parties des possessions de Sa Majesté Catholique, en Amérique, des esclaves au nombre de 4.800 par an, pendant *trente* années consécutives. Cet acte est désigné sous la dénomination de *Pacto del assiento de negros*. — De 1680 à 1780, l'importation dans les seules Antilles anglaises s'éleva à 2.130.000 nègres: dans les colonies françaises, de 1786 à 1788, l'importation annuelle est de 39.000 nègres environ (1).

Le Danemark abolit, en 1792, la traite des noirs et l'importation d'esclaves dans ses colonies. — Une loi des Etats-Unis du 22 mars 1794 défendit la traite aux citoyens américains; les

---

(1) « C'était une chose singulière, disait M. de Chateaubriand, que cette persévérance du cabinet de Saint-James à introduire dans tous les congrès, au milieu des questions les plus vives et des intérêts les plus actuels, cette question incidente et éloignée de l'abolition de la traite des noirs. L'Angleterre avait peur que le commerce auquel elle avait renoncé à regret ne tombât entre les mains d'une autre nation; elle voulait forcer la France, l'Espagne, le Portugal, la Hollande à changer subitement le régime de leurs colonies... Tous ces torys, adverses pendant trente ans à la motion de Wilberforce, étaient devenus passionnés pour la liberté des nègres, tout en maudissant la liberté des blancs... Le secret de ces contradictions est dans les intérêts privés et le génie mercantile de l'Angleterre: c'est ce qu'il faut comprendre afin de n'être pas dupe d'une philanthropie si ardente et pourtant venue si tard; la philanthropie est la fausse monnaie de la charité » (Chateaubriand, *Congrès de Vérone*, pp. 41 et 42). — « Pendant la guerre, la Grande-Bretagne avait reconnu tout le parti qu'on peut tirer du droit de visite pour ruiner les marines marchandes étrangères; la paix lui enlevait ce terrible instrument de destruction, elle eut la pensée extraordinaire de le conserver même pendant la paix, et ce qui est encore plus extraordinaire, elle parvint à réaliser ce projet. Depuis plusieurs années, quelques-uns de ces sectaires plus ou moins sincères dont l'Angleterre abonde s'élevaient avec violence contre le commerce des esclaves, connu sous le nom de traite des nègres; le gouvernement s'empare de cette idée: affublé du double manteau de la religion et de la philosophie, il prêche une croisade contre les négriers. Le seul moyen de les détruire, disaient ces hommes pieux, était le *droit de visite* concédé à la Grande-Bretagne par tous les peuples navigateurs. Cet expédient fut imposé aux nations secondaires et mis à exécution par la force, même contre les peuples faibles qui n'avaient pas consenti, — notamment contre le Brésil » (Hautefeuille, *Des droits et des devoirs des nations neutres*, 1868, t. I, Discours préliminaire, pp. XXV et XXVI).

Etats-Unis, en 1808, prohibèrent l'importation des esclaves, et, en 1819, le congrès décida que l'importation d'esclaves serait punie de mort. En fait, peu d'esclaves furent importés aux Etats-Unis depuis que l'importation eut été défendue. La population noire des Etats du Midi s'accroissait rapidement par les naissances (1). — En France, un décret du 17 juillet 1793 supprima la prime accordée à ceux qui faisaient la traite. — En 1807, on le sait (n° 398), la Grande-Bretagne déclare que la traite est un commerce illicite.

402. — La Grande-Bretagne, qui pendant longtemps s'était montrée favorable à la traite des nègres dans ses colonies, changea de politique au commencement du XIXe siècle. Ses intérêts s'étaient alors modifiés. « Les Anglais, dit De Mandat Grancey, *Souvenirs de la côte d'Afrique*, pp. 79 et s., n'ont pas toujours été négrophiles et anti-esclavagistes. Tant qu'ils n'ont eu que des colonies comme celles des autres Etats européens, des colonies où l'on ne peut faire pousser cannes à sucre et coton qu'en employant des esclaves, ils ont été les premiers négriers du monde. Mais quand, après la conquête de l'Inde, les Anglais ont constaté qu'ils pouvaient devenir, grâce à la population surabondante de cette contrée, les fournisseurs du monde entier sans avoir recours à l'esclavage, ils sont devenus négrophiles, négrophiles d'autant plus ardents que l'abolition de l'esclavage, paralysant les colonies concurrentes, devait finir par leur assurer un monopole. Le peuple anglais place sa philanthropie à intérêts ». Ayant une marine de guerre plus nombreuse que celle des autres Etats, l'Angleterre espérait, d'autre part, en réclamant la répression de la traite des noirs, pouvoir user du droit de visite en temps de paix et ainsi s'assurer une domination presque exclusive sur mer.

Le meilleur moyen d'arriver à un résultat était, à coup sûr, un accord international. — La nécessité de cet accord fut proclamée en ces termes par l'article 1er additionnel du traité de Paris du 30 mai 1814 : « Sa Majesté Très Chrétienne, partageant sans réserve tous les sentiments de Sa Majesté Britannique relativement à un genre de commerce que repoussent et les principes de la justice naturelle, et les lumières des temps où nous vivons, s'engage à unir, au futur congrès, tous ses efforts à ceux de Sa Majesté Britannique, pour faire prononcer par toutes les puissances de la chrétienté l'abolition de la traite des noirs, de telle sorte que ladite traite cesse universellement, comme elle cessera définitivement et dans tous les cas, de la part de la France, dans

---

(1) Wheaton raconte en détail les diverses phases de cette question jusqu'en l'année 1815.

un délai de cinq années; et qu'en outre, pendant la durée de ce délai, aucun trafiquant d'esclaves n'en puisse importer, ni vendre ailleurs que dans les colonies de l'Etat dont il est sujet ».

De fait, la traite des nègres fut réprouvée au congrès de Vienne, en 1815, par une déclaration du 8 février, très longue et emphatique. Mais cette déclaration était surtout une déclaration de principes. Si elle condamnait la traite d'une manière générale, elle ne renfermait aucun engagement précis : aucun délai n'était fixé pour la suppression du commerce des esclaves; de plus, aucune allusion n'y était faite aux moyens par lesquels l'abolition, une fois proclamée, serait mise à exécution.

Une nouvelle déclaration en faveur de l'abolition de la traite fut faite dans l'article additionnel au second traité de Paris du 20 novembre 1815.

Des déclarations analogues furent répétées encore aux congrès d'Aix-la-Chapelle en 1818 et de Vérone en 1822.

En exécution des déclarations précitées, la traite fut l'objet d'actes législatifs et de traités dans différents pays.

En France, une ordonnance du 8 janvier 1817 condamna la traite : le navire qui s'y livrait était confisqué et le capitaine privé de tout commandement. Une loi du 15 avril 1818 sanctionna cette ordonnance; elle édicta des peines contre ceux qui s'adonnaient à la traite des noirs. On organisa une croisière sur les côtes d'Afrique pour empêcher la traite. La traite continuant toujours, des mesures plus sévères furent prises par une loi du 25 avril 1827.

L'Angleterre avait proposé au congrès de Vérone, en 1822, d'assimiler la traite des noirs à la piraterie, assimilation qui aurait soumis au droit de visite, en temps de paix, tout navire de commerce soupçonné de se livrer à la traite. Mais la France repoussa cette assimilation.

Après la révolution de juillet, la France modifia son attitude. Le 4 mars 1831, ce pays adopta une loi, plus rigoureuse que les précédentes, sur la répression de la traite, — loi qui est demeurée en vigueur, sauf les modifications résultant de l'abolition de l'esclavage en 1848. — Un décret du 12 décembre 1905 est venu, en France, compléter la loi du 4 mars 1831 en réprimant la traite par voie de terre.

Le but, tant désiré, fut à la fin atteint.

Le 30 novembre 1831 et le 22 mars 1833, des conventions furent signées entre la France et la Grande-Bretagne, d'après lesquelles le *droit de visite* réciproque pouvait être exercé, en des *parages déterminés*, à bord des navires de l'une et de l'autre nation. — Donnons un résumé de ces conventions. — Les parages dans

lesquels le droit de visite réciproque pouvait avoir lieu, aux termes de l'article 1er de la convention de 1831, étaient ceux de la côte occidentale d'Afrique, d'où à cette époque les navires négriers partaient à destination de l'Amérique. La visite ne pouvait être exercée que par des navires de guerre commandés par des officiers d'un certain grade, et dont le nombre était chaque année fixé d'une manière spéciale; les noms des bâtiments et ceux de leurs commandants devaient être communiqués par chacun des gouvernements respectifs; dans aucun cas, le nombre des croiseurs d'un des deux Etats ne devait dépasser le double des croiseurs de l'autre. La juridiction compétente était la juridiction du capturé (art. 7). Le droit de visite réciproque ne pouvait s'exercer à bord des bâtiments de guerre de l'une ou l'autre nation (art. 8). Le traité contenait une clause d'accession (art. 9). — La convention de 1833 complétait celle de 1831. Elle s'occupait des formes de la saisie. Elle stipulait qu'en principe les bâtiments convoyés par des navires de guerre seraient exempts de la visite (art. 8). Elle établissait un certain nombre de présomptions des cas de traite (art. 6), et elle édictait un droit à l'allocation de dommages-intérêts au cas où des abus seraient commis (art. 8 et 9). — Ni la convention de 1831, ni celle de 1833 ne renfermaient de clause relative à leur durée.

L'Angleterre avait déjà auparavant conclu divers traités pour la suppression de la traite maritime avec le Portugal (1817), l'Espagne (1817), les Pays-Bas (1818), la Suède (1824), le Brésil (1826). De nombreux traités furent postérieurement, de 1831 à 1841, signés par elle avec d'autres pays. Seize Etats européens, dix Etats américains, au total vingt-six, avaient finalement, conventionnellement, admis le principe posé dans le traité anglo-français de 1831.

403. — Mais il importait que la prohibition et la répression de la traite fissent l'objet d'un traité plus général, ayant un caractère collectif, auquel participeraient les principales puissances. C'est ce qui eut lieu huit ans plus tard. Le 20 décembre 1841, en effet, fut signé à Londres un traité par lequel l'Angleterre, la France, la Prusse, l'Autriche et la Russie se reconnurent un droit de visite réciproque, dans certaines mers, sur les navires de l'une ou de l'autre, afin d'empêcher le commerce des esclaves, et convinrent d'assimiler la traite à la piraterie. Toutefois, au lendemain même de la convention, une opposition très vive se manifesta dans le Parlement français contre le droit de visite reconnu par la convention (1). Et le traité ne fut pas ratifié par

---

(1) Sur les discussions qui se produisirent dans le Parlement français à pro-

les Chambres françaises : la France repoussa, comme à Vérone, le droit de visite réciproque et l'assimilation de la traite à la piraterie. — La convention de 1841 ne mérite pas moins d'être analysée, car elle a continué de lier les Etats qui l'avaient admise en dehors de la France. L'article 1er contenait une stipulation particulière à l'Autriche, à la Prusse et à la Russie : ces trois Etats considéraient comme crime de piraterie la traite accomplie par leurs sujets ou sous leur pavillon et déclaraient retirer leur protection aux navires qui se livreraient à la traite en se prévalant de leur pavillon; ils consentaient donc à ce que leurs bâtiments soupçonnés de traite fussent, comme pirates, soumis à la juridiction du capteur. Cette disposition avait son explication dans ce fait que les Etats dont il s'agit n'avaient pas de colonies dans les régions où se faisait la traite et qu'ils ne voulaient pas se donner la charge de juger des navires qui emprunteraient leur pavillon. L'article 2 du traité stipulait le droit de visite réciproque: la zone dans laquelle peut s'exercer le droit de visite est plus étendue que celle fixée par la convention de 1831. Ce ne sont que des bâtiments de guerre qui peuvent pratiquer la visite; mais, ici, à la différence de ce qu'avait décidé le traité de 1831, aucune limitation n'a été fixée pour le nombre des bâtiments chargés d'y procéder. En ce qui concerne la juridiction compétente, les règles admises en 1841 sont analogues à celles adoptées en 1831. — En 1879, par un arrangement spécial, l'Empire d'Allemagne a été substitué à la Prusse dans la convention.

La France, n'ayant pas ratifié le traité de 1841, demeurait soumise aux arrangements de 1831 et 1833. Le mouvement qui en 1841 s'était manifesté en France contre le droit de visite ne se calma guère. L'opinion demanda que le gouvernement se dégageât par rapport aux conventions de 1831 et de 1833. Des commissaires anglais et français furent donc nommés pour engager des négociations. On aboutit à une convention du 29 mai 1845.

Par ce nouveau traité, conclu entre la France et l'Angleterre le 29 mai 1845, les deux Etats signataires renoncèrent au droit de visite qu'ils s'étaient reconnu en 1831 et 1833, en accordant seulement à leurs navires de guerre le droit réciproque de *s'assurer de la nationalité des navires* qui, sur la côte d'Afrique, naviguant sous pavillon anglais ou français, étaient soupçonnés de se livrer au trafic des esclaves. La *vérification du pavillon* était substituée à la *visite* et on écartait avec soin l'expression de droit de visite (art. 8). — Les gouvernements devaient, de concert,

---

pos du traité du 20 décembre 1841, V. Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, 1864, t. VI, pp. 130 et s. — V. aussi Thureau-Dangin, *Histoire du gouvernement de juillet*, 1888-92, t. V.

établir des croisières sur la côte d'Afrique pour empêcher la traite; les croisières de chaque Etat devaient borner leur action aux bâtiments portant leur pavillon. — Les deux puissances s'engageaient à interdire tout trafic d'esclaves dans leurs colonies.

Le traité de 1845, conclu pour dix ans, ne fut pas renouvelé. — Mais des instructions furent données, le 31 mars 1859, aux commandants des croiseurs et arrêtées d'un commun accord entre les gouvernements anglais et français; elles admettaient la vérification du pavillon, consistant dans l'examen des papiers établissant la nationalité du navire (art. 5, 6, et 9). — En 1867, de nouvelles instructions précisent la nature des papiers à produire et décident que le navire soupçonné de fraude, arrêté par un croiseur étranger, devra être conduit le plus tôt possible dans un port ou à une autorité de la nation dont il a arboré les couleurs, de telle manière que la sincérité du pavillon soit constatée par les autorités de la puissance à laquelle appartient ce pavillon. La France repousse toujours le droit de visite, l'examen de la cargaison et l'assimilation de la traite maritime à la piraterie.

404. — L'hostilité qui avait existé en France contre la politique anglaise en ce qui concerne la répression de la traite s'était manifestée aussi, plus vive encore peut-être, en Amérique. Les Etats-Unis repoussaient et le droit de visite proprement dit et celui de s'assurer de la nationalité d'un bâtiment. Ne voulant pas que leur pavillon servît à couvrir la traite, ils finirent cependant par signer, le 9 avril 1842, un traité aux termes duquel ils s'engagèrent, envers l'Angleterre, à entretenir sur les côtes d'Afrique une escadre suffisante pour assurer l'exécution de leurs propres lois contre la traite (Dépêches de M. Webster aux ministres des Etats-Unis à Londres et à Paris). — Un conflit s'éleva à ce sujet, en 1858, entre l'Angleterre et les Etats-Unis. Les bâtiments de guerre anglais avaient reçu l'ordre de visiter les navires américains dans le golfe du Mexique. Vive protestation des Etats-Unis. Le gouvernement anglais désavoue ses croiseurs.

Plus tard, un revirement s'opéra dans les vues des Etats-Unis, commandé par la nécessité de rendre plus efficaces les mesures dirigées contre la traite. Le 7 avril 1862, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis se concédèrent par traité la faculté réciproque de visite des navires marchands suspects de se livrer à la traite. Le droit ne doit être exercé que par des navires de guerre expédiés *ad hoc* et dans une zone déterminée. Les navires saisis doivent être jugés par des cours mixtes établies à Sierra-Leone, au cap de Bonne-Espérance et à New-York. — Une convention additionnelle du 30 juin 1870 a supprimé les cours mixtes pour admettre la juridiction du capturé.

404[1]. — En 1877, la Grande-Bretagne signa avec l'Egypte une convention pour la suppression de la traite : cette convention fut renouvelée en 1895. Des conventions furent également signées avec la Turquie en 1880 et avec l'Italie en 1889. — Le trafic avait, dit-on, cessé sur la côte occidentale de l'Afrique, parce que presque tous les points du golfe de Guinée étaient occupés par des puissances européennes et que l'esclavage avait été aboli dans les lieux qui servaient de débouchés, aux Antilles, dans l'Amérique du Sud comme dans l'Amérique du Nord. Mais il y avait encore des pays à esclaves: c'étaient les pays musulmans d'Europe, d'Afrique et d'Asie. La traite se porta de ce côté. Les puissances durent s'en préoccuper. C'est ce qui explique les conventions conclues par l'Angleterre avec l'Egypte et la Turquie. — Aux termes d'un traité du 1[er] septembre 1863 entre la Suède-Norvège et le Libéria, la traite des esclaves a été prohibée et déclarée criminelle par les deux pays.

405. — Jusqu'ici, on ne s'était occupé que de la traite *maritime*. On va maintenant s'inquiéter encore de la traite *terrestre*. On va prendre des mesures dans le pays d'origine pour empêcher la vente et le transport des esclaves. L'extension des possessions européennes en Afrique a rendu ces mesures possibles. — Ce fut l'objet de l'acte général de la conférence africaine de Berlin du 26 février 1885, que signèrent, avec les Etats-Unis, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, la Russie, la Suède et Norvège et la Turquie.

Cet acte, effectivement, édicta à cet égard les dispositions suivantes : « Toutes les puissances exerçant des droits de souveraineté ou une influence dans lesdits territoires (constitutant le bassin du Congo et de ses affluents) s'engagent à veiller à la conservation des populations indigènes et à l'amélioration de leurs conditions morales et matérielles d'existence, et à *concourir à la suppression de l'esclavage et surtout de la traite des noirs* ..... (art. 6). — Conformément aux principes du droit des gens tels qu'ils sont reconnus par les puissances signataires, la traite des esclaves étant interdite et les opérations qui, sur terre ou sur mer, fournissent des esclaves à la traite devant être considérées comme interdites, les puissances qui exercent ou exerceront des droits de souveraineté ou une influence dans les territoires formant le bassin conventionnel du Congo, déclarent que *ces territoires ne pourront servir ni de marché, ni de voie de transit pour la vente des esclaves de quelque race que ce soit.* Chacune de ces puissances *s'engage* à employer tous les moyens en son pouvoir pour *mettre fin* à ce commerce et pour *punir* ceux qui s'en

occupent » (art. 9). — Le principe était ainsi posé. Restait à organiser, de bonne foi, les moyens pratiques de répression et de résistance au fléau.

406. — L'acte de la conférence africaine de 1885 visait le commerce des esclaves s'opérant dans les régions terrestres et la traite maritime sur la côte ouest de l'Afrique. — Il fallait faire plus. La traite se pratiquait maintenant surtout par la côte orientale de l'Afrique, par la mer Rouge, par le golfe Persique. Il fallait créer un régime de police rigoureuse à l'origine et, sur tout le parcours de ce trafic, fermer les débouchés ordinaires, empêcher l'offre en supprimant la demande et rendre inutiles les razzias accomplies à l'intérieur du continent noir, en rendant impossibles les ventes à l'extérieur.

406[1]. — Une première tentative eut lieu en novembre 1888; un blocus fut établi sur la côte de Zanzibar et sur celle de Mozambique, en commun, par l'Allemagne, l'Angleterre, la Hollande et l'Italie, avec droit de visite réciproque (1). La France refusa de laisser visiter les navires portant pavillon français par les croiseurs des autres Etats (2). Mais elle concourut effectivement au blocus, en envoyant un croiseur pour surveiller spécialement les navires portant pavillon français.

407. — L'année suivante, un fait plus important se produisit. Le cardinal Lavigerie, obéissant à l'impulsion donnée par l'encyclique de mai 1888 envoyée par le pape Léon XIII aux évêques du Brésil à propos de la suppression de l'esclavage dans ce pays, avait entrepris une vigoureuse campagne contre l'esclavage et contre la traite des noirs. Il avait convoqué, pour 1889, un congrès international anti-esclavagiste qui devait se tenir à Lucerne. Mais diverses circonstances empêchèrent ce congrès. En mai 1889, le gouvernement belge fit des ouvertures à plusieurs puissances en vue de la réunion d'une conférence. Cette conférence s'ouvrit à Bruxelles, le 16 novembre 1889, et siégea jusqu'au 2 juillet 1890. Elle réunissait les représentants des Etats ayant participé à la conférence de Berlin et ceux de l'Etat indépendant du Congo, du Luxembourg, de la Perse et du Zanzibar (3).

---

(1) V. Rolin Jaequemyns, R. D. I., t. XXI, pp. 203 et s.

(2) V. séance de la Chambre française des députés du 19 novembre 1888, Archives diplomatiques, 1888, t. IV, pp. 348 et 841.

(3) V. à cet égard Barclay, *Le droit de visite, le trafic des esclaves et la conférence anti-esclavagiste*, R. D. I., t. XXII, pp. 317 et 454. — De Bœck, Annuaire français de la Société de législation comparée, t. XII, 1893, p. 58. — Arthur Desjardins, *La France, l'esclavage africain et le droit de visite*, Revue des Deux-Mondes, 15 octobre 1891. — Queneuil, *La conférence de Bruxelles et ses résultats*, 1907 et R. D. I. P., t. XV, p. 131. — Rolin-

On créa, de suite, sous la présidence du baron Lambermont, une sous-commission pour s'occuper de la question de la traite maritime. En raison des difficultés qui avaient surgi jadis entre la France et l'Angleterre, cette question était la plus délicate à résoudre. — La Grande-Bretagne soumit une proposition sur la répression de la traite. Elle s'efforça dans sa proposition d'éviter l'expression de droit de visite; elle déterminait une zone où s'exercerait la surveillance réciproque qui serait limitée aux bâtiments à voiles; elle proposait l'établissement de tribunaux mixtes, dans les limites de la zone, pour connaître des infractions. — A son tour, la France déposa un projet. Elle acceptait la délimitation anglaise de la zone suspecte ainsi que les tribunaux mixtes, mais elle s'opposait absolument à l'exercice du droit de visite sur les navires portant son pavillon. — On pensa qu'on pourrait s'entendre. On confia au plénipotentiaire russe, le savant professeur de Pétersbourg, M. F. de Martens, le soin de fondre les projets anglais et français. Le projet de M. F. de Martens fut accepté par la commission et par la conférence.

L'acte général de la conférence anti-esclavagiste de Bruxelles, qui porte la date du 2 juillet 1890, contient des dispositions de nature diverse. Tenant compte du fait que l'opération commerciale de la traite comporte plusieurs éléments, il prend des mesures au lieu *d'origine,* au lieu de *destination* et pour le *transport.*

1° Les moyens qu'il considère comme les plus efficaces pour combattre la traite au lieu d'origine sont notamment les suivants : 1. organisation progressive des services administratifs, judiciaires, religieux et militaires dans les territoires d'Afrique placés sous la souveraineté ou le protectorat des nations civilisées ; 2. établissement graduel à l'intérieur de stations fortement occupées; 3. construction de routes, de chemins de fer pour substituer des moyens économiques et accélérés de transport au portage actuel par l'homme; 4. installation de bateaux à vapeur sur les eaux intérieures navigables et sur les lacs, avec l'appui de postes fortifiés établis sur les rives; 5. établissement de lignes télégraphiques assurant la communication des ports et des stations sur la côte et les centres d'administration; 6. organisation d'expéditions et de colonnes mobiles pour assurer la répression et maintenir la sécurité des routes; 7. restriction de l'importation des armes à feu et des munitions dans l'étendue des territoires atteints par la traite (art. 1er).

Jaequemyns, *L'acte général de la conférence de Bruxelles, etc.*, R. D. I., t XXXIII, p. 560. — Sarrien, *La traite des nègres et le droit de visite au cours du XIXe siècle*, 1910.

2° Relativement au transport par terre, l'acte de Bruxelles prescrit aux autorités locales d'exercer une surveillance active sur les routes suivies par les trafiquants d'esclaves et de mettre obstacle sur les côtes à l'embarquement des esclaves conduits de l'intérieur (art. 15 et s.). — En ce qui concerne le mode maritime de transport, il fixe la zone dans laquelle s'exerceront les mesures adoptées pour la répression de la traite. Cette zone s'étend à partir du Beloutchistan le long des côtes de l'Océan Indien, y compris le golfe Persique et la mer Rouge, jusqu'à la pointe de Tangalane (Quilimane); de cette pointe une ligne conventionnelle, contournant l'île de Madagascar, va rejoindre la côte du Beloutchistan en passant à 20 milles au large du cap Raz-el-Had (art. 21). — L'action des croiseurs ne peut s'exercer qu'à l'égard des navires d'un tonnage inférieur à celui de 500 tonneaux, des *boutres* : l'expérience ayant démontré que la traite, à raison des difficultés d'atterrissement, d'embarquement qu'elle implique, ne s'effectue pas à l'aide de navires d'un tonnage plus élevé (art. 23). — On indique ensuite une série de mesures que chaque gouvernement doit prendre pour empêcher les abus de son pavillon (art. 25 et s.). — Les croiseurs, navires de guerre, ne font que la vérification des papiers de bord (art. 42): « Lorsque les officiers, commandant des bâtiments de guerre de l'une des puissances signataires, auront lieu de croire qu'un bâtiment d'un tonnage inférieur à 500 tonneaux et rencontré dans la zone indiquée se livre à la traite ou est coupable d'une usurpation de pavillon, ils pourront recourir à la vérification des papiers de bord. Le présent article n'implique aucun changement à l'état de choses actuel en ce qui concerne la juridiction dans les eaux territoriales ». — On ne peut visiter le navire lui-même, faire l'appel des passagers, etc., qu'à l'égard des Etats qui ont conclu ou concluraient des conventions particulières sur la répression de la la traite (art. 45): cela excluait le droit de visite à bord des navires français. — L'article 44 indique les pièces à vérifier. — Si le navire paraît suspect, le croiseur le conduit au port le plus voisin, où réside un fonctionnaire de l'Etat dont le navire a arboré les couleurs (art. 49). — On procède à une enquête : il doit y être procédé en présence du croiseur capteur (art. 50). — Les articles 51 et suivants règlent la procédure à suivre dans les divers cas : s'il y a eu pavillon arboré à tort, le navire reste à la disposition du capteur (art. 51); s'il y a un fait de traite établi, le navire et sa cargaison demeurent sous séquestre à la garde de l'autorité qui a dirigé l'enquête, et le capitaine ainsi que l'équipage sont déférés aux tribunaux du pays du capturé (art. 52); dans le cas où le navire est condamné, il est déclaré

de bonne prise au profit du capteur (art. 59); si l'enquête a prouvé qu'il y ait eu arrestation illégale, il y a lieu de plein droit à une indemnité proportionnelle au préjudice éprouvé par le navire arrêté (art. 53).

3° L'acte de 1890 contient des dispositions détaillées sur les pays de destination dont les institutions comportent l'esclavage domestique (art. 62 et s.).

Un Bureau international maritime est institué à Zanzibar (art. 74): les commandants des croiseurs y trouveront les renseignements dont ils auront besoin. Ce bureau centralise tous les documents et renseignements de nature à faciliter la répression de la traite dans la zône maritime (art. 77). — Les puissances doivent se communiquer les documents et renseignements relatifs à la traite, et l'échange en sera centralisé dans un Bureau à Bruxelles, rattaché au ministère des affaires étrangères de Belgique (art. 82) (1).

Les traités déjà existants entre diverses puissances pour la répression de la traite sont maintenus en tant que leurs dispositions ne sont pas modifiées par l'acte de 1890; leur application est restreinte à la zone fixée à Bruxelles.

Une déclaration du même jour, 2 juillet 1890, également signée à Bruxelles, considérant les ressources nouvelles qu'impose aux puissances signataires de l'acte de Bruxelles l'exécution des mesures prises par lui pour mettre un terme à la traite des nègres sur terre et sur mer, a édicté certaines prescriptions sur le régime douanier à établir dans le bassin du Congo.

408. — Les ratifications de l'acte de Bruxelles et de la déclaration du même jour ont été fournies par la plupart des Etats signataires le 2 juillet 1891, c'est-à-dire dans le délai d'un an prévu par son texte. — Celles des Etats-Unis et du Portugal n'eurent lieu que le 2 février et le 30 mars 1892.

En France, la Chambre des députés a refusé, le 25 juin 1891, de ratifier l'œuvre des délégués à la conférence de 1890 (2).

Malgré la restriction du droit de visite à la simple enquête du pavillon, la Chambre des députés, craignant de favoriser dans l'Océan Indien la suprématie de la marine anglaise, ne voulut pas ratifier les clauses relatives à la procédure de l'arrêt, de la saisie et du jugement des navires suspects de se livrer à la traite. Il lui répugnait d'admettre, en cas de saisie, l'ingérence dans l'enquête d'un officier étranger appartenant au navire cap-

---

(1) Chaque année, le Bureau central de Braxelles publie les documents et renseignements dans un *Livre gris*.

(2) V. les discussions à la Chambre, dans les Archives diplomatiques, 1891, t. III, pp. 16 et s.

teur. La France a entendu maintenir son droit exclusif de juger les coupables relevant de sa juridiction pour avoir abusé de son pavillon. La Chambre des députés n'a pas voulu non plus que l'action des marines étrangères pût s'exercer sur des navires portant le pavillon français autour de l'île de Madagascar, alors placée sous notre protectorat. L'intérêt politique de la France exige qu'elle conserve sa juridiction exclusive sur les vaisseaux relevant d'elle, dans un pays où son influence, contrecarrée constamment par l'Angleterre, a besoin de s'affirmer et de se consolider. — Après l'échange de diverses notes entre la Belgique et la France (1), cette dernière puissance ne donna finalement qu'une ratification partielle, déposée à Bruxelles le 2 janvier 1892. — Elle a écarté les articles 21, 22, 23, 42 à 61 de l'acte général. — Mais le protocole du 2 janvier 1892 déclare qu'il est bien entendu qu'à l'égard des puissances ayant ratifié *partiellement*, les matières faisant l'objet des articles 42 à 61 continueront, *jusqu'à un accord ultérieur*, à être régies par les stipulations et les *arrangements* actuellement en vigueur. Ces mots visent évidemment les instructions concertées en 1867 entre la France et l'Angleterre (n° 403).

Les puissances, ayant ratifié l'acte général en son entier, n'en demeurent pas moins réciproquement liées pour toutes les clauses. Elles ne sont tenues, à l'égard de la France, que dans la limite des engagements souscrits par elle. Le décret français promulguant partiellement l'acte de la conférence de Bruxelles est à la date du 12 février 1892.

408[1]. — L'Institut de droit international a, dans sa session de Paris, en 1894, voté une résolution sur la traite maritime et la réglementation de la police des navires négriers (R. D. I. P., t. I, pp. 230 et s.). — Un vœu en faveur de la ratification de l'acte de Bruxelles avait été émis par l'Institut à Hambourg en 1891 (Annuaire de l'Institut, t. XI, p. 269). — Comp. les art. 8 et 9 de la déclaration de l'Institut à Lausanne sur les occupations de territoires, Annuaire, t. X, p. 201.

408[2]. — A la date du 10 septembre 1919, à Saint-Germain-en-Laye, une convention, préparée par la conférence de la Paix de Paris, a été signée entre les Etats-Unis d'Amérique, la Belgique, l'Empire britannique, la France, l'Italie, le Japon et le Portugal, qui abrogea, dans les rapports des parties contractantes, l'acte général de Berlin du 26 février 1885, sauf l'article 1[er] de cet acte, et l'acte général de Bruxelles du 2 juillet 1890 ainsi que

---

(1) V. pour les négociations, Archives diplomatiques, 1892, t. II, pp. 173 et s.

la déclaration en date du même jour. Cette convention, destinée à assurer par des dispositions appropriées aux exigences modernes l'application des principes généraux de civilisation consacrés par les actes de Berlin et de Bruxelles, après avoir proclamé le maintien, entre les ressortissants des puissances signataires et ceux des membres de la Société des Nations qui y adhèreront, d'une complète égalité commerciale dans les territoires placés sous leur autorité dans les limites fixées à l'article 1er de l'acte de Berlin de 1885, dispose ainsi qu'il suit, dans son article 11, en ce qui concerne la traite des noirs et l'esclavage et d'une manière générale la *protection des indigènes* : « Les puissances signataires, exerçant des droits de souveraineté ou une autorité dans les territoires africains, continueront à veiller à la conservation des populations indigènes ainsi qu'à l'amélioration de leurs conditions morales et matérielles; elles s'efforceront, en particulier, d'assurer la suppression complète de l'esclavage sous toutes ses formes et de la traite des noirs, sur terre et sur mer. — Elle protègeront et favoriseront, sans distinction de nationalité ni de culte, les institutions et les entreprises religieuses, scientifiques ou charitables, créées et organisées par les ressortissants des autres puissances signataires et des Etats membres de la Société des Nations, qui adhéreront à la présente convention, qui tendront à conduire les indigènes dans la voie du progrès et de la civilisation. Les missions scientifiques, leur matériel et leurs collections sont également l'objet d'une sollicitude spéciale. — La liberté de conscience et le libre exercice de tous les cultes sont expressément garantis à tous les ressortissants des puissances signataires et à ceux des Etats, membres de la Société des Nations, qui deviendront parties à la présente convention. Dans cet esprit, les missionnaires auront le droit d'entrer, de circuler et de résider sur le territoire africain, avec faculté de s'y établir pour poursuivre leur œuvre religieuse. — L'application des dispositions prévues aux deux alinéas précédents ne comportent pas d'autres restrictions que celles qui seront nécessaires au maintien de la sécurité et de l'ordre public ou qui résulteront de l'application du droit constitutionnel de chacune des puissances exerçant l'autorité dans les territoires africains ». Faculté d'adhésion à la convention de 1919 est reconnue aux Etats qui exercent l'autorité sur des territoires africains et aux autres Etats, membres de la Société des Nations, qui étaient parties aux actes de Berlin et de Bruxelles et à la déclaration y annexée. — Par les traités de paix de Versailles du 28 juin 1919 (art. 126), de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919 (art. 373), de Trianon du 4 juin 1920 (art. 356), de Neuilly du 27 novembre 1919 (art. 290), de Sèvres du 10 août 1920 (art.

415), l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, la Bulgarie et la Turquie se sont respectivement engagées à agréer les conventions relatives aux matières traitées dans les actes généraux de Berlin du 26 février 1885 et de Bruxelles du 2 juillet 1890 que passeraient les puissances alliées et associées. — Le laconisme de la convention de 1919, en ce qui concerne les moyens d'empêcher l'esclavage et la traite, peut faire craindre qu'en pratique il ne surgisse des difficultés à cet égard.

A la date du 21 septembre 1922, la troisième Assemblée de la Société des Nations « a décidé que la question de la recrudescence de l'esclavage en Afrique doit être inscrite à l'ordre du jour de la quatrième Assemblée et a demandé au Conseil de soumettre à celle-ci un rapport sur les renseignements qui lui seraient parvenus sur ce sujet ».

409. — TRAITE DES COOLIES. — On désigne sous ce nom des Chinois que divers industriels enrôlent dans les ports de la Chine pour les envoyer aux Etats-Unis et dans les îles de l'Océan Pacifique, où ils sont obligés d'exécuter les contrats qu'ils ont souscrits. — Cette traite a pris, il y a quelques années, une grande extension. — On raconte bien des faits révoltants relatifs à l'enrolement et à l'exploitation de ces malheureux Chinois. — Ce serait un nouveau genre d'esclavage. — En 1866, le gouvernement chinois a voulu réglementer le recrutement des coolies et prévenir les fraudes dans les engagements souscrits. Mais l'Angleterre vit, dans cette mesure, une atteinte portée à ses intérêts commerciaux garantis par des traités et s'opposa à l'application du règlement.

Après l'abolition de l'esclavage, la France dut se préoccuper du recrutement des travailleurs pour ses colonies. A la Martinique, elle eut d'abord recours à l'immigration d'Indiens qui s'engageaient pour cinq ans, puis à des immigrants de race africaine. Ce dernier mode parut aux abolitionnistes une forme déguisée de la traite. Ils formulèrent des protestations qui aboutirent à une convention conclue le 1er juillet 1861 entre l'Angleterre et la France. Ce traité eut un double but : mettre fin au recrutement des immigrants sur la côte d'Afrique; régler les conditions de l'immigration de *coolies* indiens dans les colonies françaises. Dans ces conditions nouvelles, l'immigration indienne fournit à la Martinique, de 1853 à 1884, 25.500 travailleurs dont 4.541 seulement demandèrent à être rapatriés. En décembre 1885, la Martinique a renoncé à ce mode de recrutement de travailleurs. — La Guadeloupe a eu aussi recours aux immigrations indienne et africaine, jusqu'en 1887, époque de leur suppression. La Guyane, de même. — L'immigration des Cafres, des Malgaches, puis des Hindous est passée par les mêmes phases à la

Réunion (1). — Par un échange de notes des 1er et 9 juillet et 5 octobre 1921 avec la France, la Grande-Bretagne a dénoncé la convention antérieurement passée le 1er juillet 1861 pour régler l'émigration des travailleurs indiens vers les colonies françaises. — L'engagement de Polynésiens ou de Japonais, transportés en Australie ou dans certaines îles de l'Océanie, se différencie-t-il beaucoup de la traite (2) ?

Le 28 août 1913, le 4 juillet 1914 et le 7 avril 1920, la Grande-Bretagne a conclu des conventions avec le Portugal au sujet du recrutement de travailleurs indigènes de Rhodésie, dans le district de Tata, province de Mozambique (Est-Africain portugais).

409[1]. — TRAITE DES BLANCHES (3). — A la fin du XIXe siècle, des sociétés privées se sont constituées dans différents pays, et spécialement en Suisse, pour protéger les femmes et les jeunes filles contre le fait d'individus qui, sous de fallacieuses promesses, les attiraient loin de leur pays pour les livrer à la débauche. En 1899, un congrès, composé de délégués non officiels de nombreux Etats, se réunit à Londres pour s'occuper de la question : il émit le vœu qu'un accord s'établit entre les gouvernements pour empêcher cet infâme trafic qui fait de la personne humaine un objet d'importation ou d'exportation. — En 1902, la France prit l'initiative d'une conférence diplomatique. Celle-ci s'est tenue à Paris au mois de juillet de cette année. Elle a arrêté le 25 juillet 1902 un projet de convention internationale, un projet de protocole de clôture et un projet d'arrangement pour réprimer le trafic criminel consistant dans l'embauchage des femmes et des filles en vue de la débauche, empêcher ou entraver ce

---

(1) *Les colonies françaises*, t. II, pp. 68 et suiv. ; 230 et s. ; 410 et s. ; t. I, pp. 76 et suiv. — V. Cailleux, *La question chinoise aux Etats-Unis et dans les possessions des puissances européennes*, 1898. — Chautemps, *L'esclavage dans les colonies françaises*, Revue bleue, 23 décembre 1905.

(2) De Varigny, *L'Océan Pacifique*, p. 34. — Sauvin, *Un royaume polynésien*, p. 263.

(3) V. Paul Appleton, *La traite des blanches*, 1903. — Brunot, *La traite des blanches*, Revue philanthropique, mai 1902. — Dreyfus, *La répression de la traite des blanches*, 1905 ; *La lutte contre la traite des blanches*, Revue philanthropique, 15 octobre 1906. — Kebedgy, *La répression de la traite des blanches en Egypte*, R. D. I., 2e série, t. XI, p. 180. — Lebault, *La traite des blanches*, Revue philanthropique, juillet 1902. — Lenoble, *La traite des blanches et le congrès de Londres de 1899*, 1900. — Lepar, *Zur Frage der internationalen Bekämpfung des Mädchenhandels*, 1889. — Renault, *La traite des blanches et la conférence de Paris au point de vue du droit international*, R. D. I. P., t. IX, p. 497. — Schrank, *Der Mädchenhandel und seine Bekämpfung*, 1904. — Toniolo et Calisse, *La traite des blanches et la législation internationale*, Rivista internazionale, 1905, pp. 204 et 359. — Tricoche, *Traite nationale et internationale des blanches aux Etats-Unis*, J. I. P., t. XXXVII, p. 469.

trafic par une surveillance sérieuse et en protéger les victimes. — L'arrangement pour réprimer le trafic criminel connu sous le nom de traite des blanches a été signé à Paris le 18 mai 1904 entre l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, la Russie, la Suède-Norvège et la Suisse. — En 1910, une nouvelle conférence internationale s'est réunie à Paris qui remania les projets de convention et de protocole de clôture de 1902; elle a abouti à une convention internationale et à un protocole de clôture signés le 4 mai 1910 par l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Brésil, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis d'Amérique, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, la Russie et la Suisse. — En punissant le délit consistant à embaucher, entraîner ou détourner en vue de la débauche une femme ou fille mineure ou majeure, les puissances, en 1910, ont fixé, pour la répression de ce délit, un âge unique (20 ans) pour tous les pays en ce qui concerne la minorité et la majorité de la victime (1).

Les conventions de 1904 et de 1910 relatives à la répression de la traite des blanches ont été, par les traités de paix qui ont suivi la guerre mondiale, déclarées seules applicables dans les rapports de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Hongrie avec celles des puissances alliées et associées qui y sont parties, dès la mise en vigueur de ces traités de paix (V. traités de Versailles, art. 282; de Saint-Germain, art. 234; de Trianon, art. 217). Ces traités ont chargé la Société des Nations du contrôle des accords relatifs à la traite des femmes et des enfants (art. 23*c*). — Par leurs traités de paix signés à Neuilly le 27 novembre 1919 (art. 167) et à Sèvres le 10 août 1920 (art. 273), la Bulgarie et la Turquie se sont spécialement engagées à adhérer aux conventions de 1904 et de 1910. — Une résolution du 15 octobre 1920 de la Société des Nations, dans sa première Assemblée, à Genève, a décidé de surveiller et d'assurer l'exécution des traités conclus entre les Etats au sujet de la traite des femmes et des enfants. Elle a décidé, de plus, de provoquer la réunion d'une conférence

---

(1) A la même date (18 avril-4 mai 1910), une conférence internationale s'est tenue à Paris qui a élaboré un projet de convention et un projet de protocole de clôture (4 mai 1910) relatifs à la répression de la circulation des publications obscènes. — A la troisième Assemblée de la Société des Nations, en septembre 1922, le gouvernement britannique a demandé que, conformément à l'article 24 du pacte, la Société des Nations s'occupât d'établir une coopération internationale pour combattre avec plus d'efficacité le commerce des publications immorales. Cette proposition a été, le 28, acceptée par l'Assemblée, qui a décidé en même temps la réunion d'une conférence à Genève à l'occasion de la quatrième Assemblée pour élaborer un nouveau texte de convention.

internationale pour coordonner les renseignements reçus par le secrétariat de la Société et réaliser l'unité de vues et d'action entre les gouvernements intéressés. Cette conférence, continuation de celles qui avaient eu lieu à Paris en 1902 et en 1910, s'est tenue à Genève en juin-juillet 1921 : après avoir invité les Etats à donner leur ratification ou leur adhésion aux accords de 1904 et de 1910, elle a demandé la création d'une commission consultative pour fournir des avis au Conseil de la Société des Nations au sujet du contrôle général des accords sur la traite des femmes et des enfants, et elle a encore émis des recommandations et divers vœux touchant des améliorations de détail à apporter aux accords de 1904 et de 1910, dans un Acte final du 5 juillet 1921 que le Conseil de la Société des Nations a approuvé le 12 septembre suivant et que l'Assemblée de celle-ci a, à Genève, le 29, exprimé le désir de voir transformer en convention dans celles de ses dispositions qui requièrent la forme conventionnelle. La commission consultative réclamée a été constituée par le Conseil en février 1922, et un projet de convention, formé par les résolutions de la conférence de Genève, a été ouvert dès le 30 septembre 1921, jusqu'au 31 mars 1922, à la signature des puissances : trente-trois gouvernements, dont deux ne faisant pas partie de la Société des Nations, ont, dans ce délai, signé le projet de convention. La question de la traite des femmes et des enfants se trouve en définitive réglée par trois conventions différentes datées de 1904, 1910 et 1921 (1).

Le 25 septembre 1922, la troisième Assemblée de la Société des Nations, « vu que le système de règlementation officielle existant dans certains pays est souvent considéré comme étant de nature à favoriser la traite des femmes, a invité le Conseil à charger la commission consultative d'examiner si, en attendant la suppression de ce système, il pourrait être convenu qu'aucune femme étrangère ne devra être livrée à la prostitution dans une maison de tolérance, ni ne devra y exercer la profession de prostituée ».

409[2]. — IMPORTATION EN AFRIQUE DES ARMES A FEU ET DES SPIRITUEUX. — En même temps que les puissances, en 1885 et en 1890, ont songé à protéger les populations africaines contre l'exploitation dont elles étaient l'objet par le moyen de la traite, elles se sont occupées aussi de les défendre contre elles-mêmes en prohibant dans les pays de l'Afrique l'importation des armes à feu et des boissons spiritueuses.

---

(1) V. Rougier, R. D. I. P., 2e série, t. III, p. 375. — Journal officiel de la Société des Nations, t. II, 1921, p. 596 (texte de l'Acte final du 5 juillet 1921), 1138 et Supplément, 1921, n° 6, p. 33 ; t. III, 1922, pp. 72, 112, 186, 446, 496, 766, 844.

1° *Armes à feu.* — Le rôle des armes à feu dans les opérations de la traite et dans les guerres intestines entre les tribus indigènes était des plus pernicieux. Il fallait donc soumettre leur commerce à des mesures restrictives. La conférence réunie à Bruxelles en 1890 s'en occupa. — La France, au sein de cette conférence, proposa l'interdiction radicale de l'importation des armes dans l'Afrique entière. Mais cette proposition se heurta à des objections tirées du commerce et de la sécurité pour les caravanes. On n'admit qu'une interdiction limitée à une certaine zone. — La conférence aboutit à un acte signé à Bruxelles le 2 juillet 1890 entre l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Etat indépendant du Congo, les Etats-Unis d'Amérique, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Perse, le Portugal, la Russie, la Suède-Norvège, la Turquie et le Zanzibar. — La zone africaine interdite à l'importation des armes à feu, spécialement des armes rayées et perfectionnées, ainsi que de la poudre, des balles et des cartouches, embrasse les territoires « compris entre le 20e parallèle nord et le 22e parallèle sud et aboutissant vers l'ouest à l'océan Atlantique, vers l'est à l'océan Indien et ses dépendances, y compris les îles adjacentes au littoral jusqu'à 100 milles marins de la côte » (art. 8, acte de Bruxelles du 2 juillet 1890). — A raison de certaines circonstances, il se peut qu'on doive autoriser l'introduction ou le passage des armes et des munitions dans les possessions des puissances signataires exerçant des droits de souveraineté ou de protectorat en Afrique; l'introduction des armes et des munitions est soumise en pareil cas à un régime spécial, de telle façon que les armes et les munitions ne soient pas mises à la disposition des indigènes (art. 9 et 10). — Les puissances s'engagent à faire voter par leurs législatures des mesures qui leur permettent de punir les infractions aux dispositions adoptées (art. 12); elles s'obligent, d'autre part, à prendre des mesures pour empêcher l'introduction des armes et des munitions dans la zone fixée, par leurs possessions qui sont en contact avec cette zone (art. 13). — Un Bureau international est établi à Bruxelles pour l'application de l'acte du 2 juillet 1890, en ce qui concerne le trafic des armes à feu (art. 81). — Ce régime doit avoir une durée de douze années; il se prolongera ensuite de deux ans en deux ans si aucune des puissances n'a, douze mois avant l'expiration des douze ans, notifié l'intention d'en faire cesser les effets (art. 14). — Par application des art. 1, 3, 8 et 9 de l'acte de Bruxelles du 2 juillet 1890, un protocole signé à Bruxelles le 22 juillet 1908 a suspendu, pendant quatre ans à partir du 15 février 1909, dans une certaine

zone déterminée à son paragraphe 2, l'importation des armes à feu, des munitions et de la poudre (1).

2° *Boissons spiritueuses.* — Comme les armes à feu, les boissons spiritueuses peuvent être funestes à la conservation des populations africaines : leurs intérêts moraux et matériels exigent qu'on en interdise l'importation en Afrique. La conférence tenue à Berlin en 1885 émit un vœu en ce sens. La conférence anti-esclavagiste réunie à Bruxelles en 1890 a tenu compte de ce vœu. L'acte général du 2 juillet 1890, signé par l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Etat indépendant du Congo, les Etats-Unis d'Amérique, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Perse, le Portugal, la Russie, la Suède-Norvège, la Turquie et le Zanzibar, institua un régime spécial pour les spiritueux importés et fabriqués dans la zone comprise entre le 20e degré de latitude nord et le 22e degré de latitude sud. — Aux termes des articles 91 et suivants de cet acte, les puissances s'engagent à prohiber l'entrée et la fabrication des boissons distillées dans les parties de territoires leur appartenant ou chacun estime que l'usage de ces boissons n'existe pas ou ne s'est point développé. En dehors de ces territoires, dont la détermination est laissée à leur libre appréciation, les puissances s'obligent à établir, à titre d'essai, le régime suivant : un droit d'entrée, qui ne peut être inférieur à 15 francs par hectolitre à 50 degrés centigrades, doit frapper pendant trois ans tous les spiritueux importés; à l'expiration de cette période, le droit pourra être porté à 25 francs pendant une nouvelle période de trois ans. Un droit d'accise correspondant atteindra dans des conditions analogues la fabrication indigène. Après la sixième année, les droits établis seront soumis à revision en prenant pour base une étude comparative des résultats produits par ces tarifications. D'après l'article 94, les puissances signataires qui ont en Afrique des possessions en contact avec la zone principale s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour empêcher l'introduction des spiritueux, par leurs frontières intérieures, dans les territoires de ladite zone. Le Bureau créé à Bruxelles pour veiller à l'application de l'acte de 1890, en ce qui touche le trafic des armes, doit s'occuper également de son application relativement au trafic des alcools (art. 81). — Les tarifs fixés en 1890 n'ayant pas été suffisants, il a été procédé à leur revision dans une conférence qui s'est tenue à Bruxelles le 20 avril 1899. Par une convention signée à Bruxelles, le 8 juin suivant, entre l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Etat indépen-

---

(1) V. Tambaro, *La repressione del traffico delle armi da fuseo e delle munizioni in Africa*, 1913.

dant du Congo, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, la Russie, la Suède-Norvège et la Turquie, la tarification du droit d'entrée a été fixée, dans toute l'étendue de la zone où n'existe pas le régime de la prohibition visé à l'article 91 de l'acte de 1890, à 70 francs par hectolitre à 50 degrés, pendant une durée de six années; il ne sera que de 60 francs dans la colonie du Togo et dans celle du Dahomey : le droit d'entrée sera augmenté proportionnellement pour chaque degré au-dessus de 50 degrés; il pourra être diminué proportionnellement pour chaque degré au-dessous de 50 degrés; après la période de six ans, le droit d'entrée sera soumis à revision; les boissons distillées fabriquées dans les régions visées seront grevées d'un droit d'accise qui ne sera pas inférieur au minimum du droit d'entrée ci-dessus fixé. — La période de six ans prévue par la convention s'étant écoulée sans que les mesures prescrites pour entraver la vente des spiritueux en Afrique eussent été vraiment efficaces, les puissances qui avaient participé à la convention de 1899 se sont, en 1906, réunies à Bruxelles en une nouvelle conférence internationale, qui aboutit, le 3 novembre 1906, à un nouvel accord. Cet accord, conclu pour une durée de dix ans, et qui s'est substitué au précédent, a porté de 70 francs à 100 francs par hectolitre à 50 degrés le taux minimum du droit d'entrée à percevoir sur les spiritueux importés et, en même temps, du droit d'accise à établir sur les spiritueux provenant d'une industrie locale. Le nouveau minimum est uniformément applicable à tous les territoires de la zone africaine où sont en vigueur les mesures restrictives du commerce des spiritueux. La convention a, toutefois, admis certaines modalités de perception en ce qui concerne la colonie portugaise de l'Angola et en ce qui concerne la colonie italienne de l'Erythrée (1).

409[a]. — La conférence interalliée de la Paix de Paris a, en juillet 1919, préparé des conventions coloniales internationales relatives l'une au commerce des armes, l'autre à celui des spiritueux, qui devaient remplacer, dans les rapports des parties contractantes, les accords de 1890. — La première a été signée le 10 septembre 1919 à Saint-Germain-en-Laye, entre les Etats-Unis d'Amérique, la Belgique, la Bolivie, l'Empire britannique, la Chine, Cuba, l'Equateur, la France, la Grèce, le Guatémala, Haïti, le Hedjaz, l'Italie, le Japon, le Nicaragua, le Panama, le Pérou, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, l'Etat serbe-croate-slovène, le Siam et l'Etat tchéco-slovaque. Elle édicte des règles nouvelles qui permettront désormais d'exercer un contrôle plus

(1) V. R. D. I. P., t. VII, p. 421; t. XV, p. 129.

étendu et plus étroit sur le commerce des armes et des munitions dans les colonies : la défense d'importation concerne des territoires plus nombreux en Afrique et en outre certains territoires en Asie; des mesures de surveillance spéciale doivent être prises à terre et en mer. L'exportation des armes de guerre est exclusivement réservée aux Etats. Le commerce des armes privées est soumis à un régime général de licences. Un Bureau central international, placé sous l'autorité de la Société des Nations, est institué pour réunir et conserver tous les documents relatifs au commerce et à la circulation des armes et des munitions. — La seconde convention, sur le régime des spiritueux en Afrique, passée entre les Etats-Unis d'Amérique, la Belgique, l'Empire britannique, la France, l'Italie, le Japon et le Portugal, a été signée à Saint-Germain-en-Laye le 10 septembre 1919. Elle prohibe complètement aux colonies le commerce des spiritueux de qualité inférieure et soumet l'ensemble du commerce des spiritueux à un contrôle plus strict que par le passé. Un Bureau central international, placé sous l'autorité de la Société des Nations, a pour mission de réunir et de conserver les documents échangés relativement à l'importation et à la fabrication des spiritueux. — L'Allemagne, par le traité de paix de Versailles du 28 juin 1919 (art. 126), et l'Autriche et la Hongrie par les traités de paix de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919 (art. 373) et de Trianon du 4 juin 1920 (art. 356), se sont engagées à reconnaître et à agréer les conventions passées ou à passer par les puissances alliées ou associées relativement au commerce des armes et des spiritueux. De même pour la Bulgarie et la Turquie d'après les traités de Neuilly (art. 290) et de Sèvres (art. 415) (1). — Les traités de paix de 1919-1920 (art. 23) ont chargé la Société des Nations du contrôle général du commerce des armes et des munitions avec les pays où le contrôle de ce commerce est indispensable à l'intérêt commun. — Le Bureau international qui fonctionnait à Bruxelles pour l'application de l'acte de Bruxelles du 2 juillet 1890 a été chargé par la Société des Nations de remplir le rôle dévolu par les conventions du 10 septembre 1919 aux Bureaux internationaux prévus par ellles (V. notamment résolution du Conseil de la Société des Nations du 11 janvier 1922).

Les Etats-Unis d'Amérique ont refusé de ratifier la convention de Saint-Germain sur le trafic des armes, qu'ils avaient signée le 10 septembre 1919. En présence de ce refus qui constitue un fait nouveau, la commission du désarmement de la Société des

---

(1) V. *Les conventions internationales africaines*, Bulletin du Comité de l'Afrique française, 1919, p. 331.

Nations a décidé le 2 septembre 1922 qu'il fallait procéder à une revision totale de la question d'une convention sur le trafic des armes en vue de trouver les bases d'une collaboration possible avec les Etats-Unis. Et, à la date du 27 du même mois, la troisième Assemblée de la Société des Nations, après avoir déclaré souhaitable que le gouvernement des Etats-Unis exprime les objections qu'il a à formuler contre les dispositions de la convention de Saint-Germain, a demandé que la commission temporaire mixte élabore un nouveau projet de contrôle du trafic international des armes qui serait examiné par une conférence. — A la troisième session de l'Assemblée de la Société des Nations à Genève, le 6 septembre 1922, le délégué de la Nouvelles-Zélande a, d'autre part, demandé que le Bureau international pour le contrôle du commerce des spiritueux en Afrique soit transféré de Bruxelles à Genève afin que puisse s'établir une étroite collaboration avec la Société des Nations et proposé de renvoyer à une commission appropriée la question de l'esclavage en Afrique pour examiner les mesures qu'il est possible de prendre en vue de combattre ce trafic.

409[4]. — ABUS DE L'OPIUM, DE LA MORPHINE, DE LA COCAINE, ETC. (1). — L'abus de certains produits tels que l'opium, la morphine, la cocaïne et les drogues préparées ou dérivées de ces substances, est particulièrement néfaste à la personne humaine. Il a fait l'objet d'une convention signée à Shanghaï en 1909 et d'un accord conclu en 1911 entre l'Angleterre et la Chine. Par une convention passée à la Haye le 23 janvier 1912, l'Allemagne, les Etats-Unis d'Amérique, la Chine, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, la Perse, le Portugal, la Russie et le Siam ont décidé d'en poursuivre la répression : ils se sont obligés à contrôler la production de l'opium brut, à règlementer l'importation et l'exportation de l'opium manufacturé, à surveiller le commerce de l'opium médical et de ses dérivés. Un certain nombre d'Etats, usant de la faculté réservée par l'article 22 de la convention, ont postérieurement signé cette dernière. Des conférences se réunirent en 1913 et 1914 pour accroître le nombre des signatures et hâter les ratifications. En 1914, un pro-

---

(1) V. le texte français de la convention du 23 janvier 1912 relative à l'opium dans *Grotius, International jaarbock voor 1913*, p. 143. — V. *ibid*, p 153. — Comp. A. J. 1913, p. 838. — Gide, *L'opium*, 1910. — Wright, *The international Opium Commission*, A. J., 1909, pp. 648 et 828; *The international Opium Conference*, A. J., 1912, p. 868 et 1913, p. 108; *A recent deployment of the latin Americas in support of a diplomatic and humanitarian policy initiated by the american government*, A. J., 1916, p. 126. — V. Lescaze, *La Croix-Rouge et la lutte contre l'opium*, Revue internationale de la Croix-Rouge, 15 juin 1922, p. 482.

tocole spécial fut ouvert à la Haye pour la mise en vigueur de la convention de 1912. Mais la guerre intervint. Les traités de paix de 1919-1920 (art. 295, traité de Versailles, etc.) ont décidé de procéder immédiatement à son exécution et (art. 23 *c*) chargé la Société des Nations de la contrôler : la Société n'a pas ici, pas plus qu'en matière de traite des femmes, à prendre l'initiative de décisions nouvelles par l'organe de son Assemblée; elle peut seulement prendre les mesures propres à assurer l'exécution des accords existants. Dans sa réunion de Genève de décembre 1920, l'Assemblée de la Société des Nations a voté une résolution chargeant son secrétariat de recueillir des renseignements sur l'exécution de la convention relative à l'opium et invitant son Conseil à nommer une commission consultative permanente pour faire rapport sur tous les sujets concernant cette exécution : cette commission a fonctionné dès 1921. En septembre 1921, la seconde Assemblée de la Société des Nations a adopté diverses résolutions et recommandations tendant à la ratification et à l'application de la convention internationale de l'opium, ainsi qu'à la signature de cette convention par tous les membres de la Société qui ne l'ont pas encore signée (1). La troisième Assemblée, le 19 septembre 1922, a pris des résolutions concernant la consommation des drogues nuisibles, les efforts de statistiques à tenter, le contrôle du trafic dans les transports et, surtout, la coopération des gouvernements ; elle a recommandé au Conseil de la Société des Nations d'adresser une invitation pressante au gouvernement des Etats-Unis d'Amérique pour qu'il désigne un délégué qui siégerait à la commission permanente de l'opium (2).

409. — SAUVEGARDE DE LA VIE HUMAINE EN MER. — Le 20 janvier 1914, une convention a été signée à Londres entre l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis d'Amérique, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, la Russie et la Suède, pour la sauvegarde de la vie humaine en mer. C'est le naufrage du *Titanic*, le 14 avril 1912, avec ses 1.490 victimes, qui motiva la réunion à Londres, en novembre 1913, de la conférence d'où est sortie la convention de 1914. Jusqu'à cette convention, le problème d'ensemble de la sauvegarde de la vie humaine en mer n'avait pas été envisagé, mais

---

(1) V. Rougier, R. D. I. P., 2e série, t. III, p. 371. — Journal officiel de la Société des Nations, t. II, 1921, pp. 608 et 790, Supplément, 1921, n° 6, p. 31. — Parmi les Etats membres de la Société des Nations, au mois d'avril 1922, 36 étaient parties à la convention de 1912, 1 avait signé et ratifié la convention mais n'avait pas signé le protocole mettant en vigueur ladite convention, 12 avaient signé mais non ratifié la convention, 2 n'étaient pas parties à la convention.

(2) Séance du 19 septembre 1922.

des accords s'étaient faits sur certains points particuliers (V. règlement international des abordages de 1901; convention radiotélégraphique du 5 juillet 1912 portant un règlement commun en ce qui concerne les stations radiotélégraphiques côtières ou de bord; convention du 23 septembre 1910 pour l'unification de certaines règles en matière d'assistance et de sauvegarde maritimes).

409[5]. — ORGANISMES TECHNIQUES DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS POUR LA DÉFENSE DE LA PERSONNALITÉ HUMAINE. — L'article 23 du pacte de la Société des Nations a prévu, dans les termes suivants, la création par cette Société d'un certain nombre d'organisations destinées à s'occuper de la protection à divers points de vue de la personnalité humaine: « Sous la réserve et en conformité des dispositions des conventions internationales actuellement existantes ou qui seront ultérieurement conclues, les membres de la Société : *a)* s'efforceront d'assurer et de maintenir des conditions de travail équitables et humaines pour l'homme, la femme et l'enfant sur leurs propres territoires, ainsi que dans tous les pays auxquels s'étendent leurs relations de commerce et d'industrie, et, dans ce but, d'établir et d'entretenir les organisations internationales nécessaires; *b)* s'engagent à assurer le traitement équitable des populations indigènes dans les territoires soumis à leur administration; *c)* chargent la Société du contrôle général des accords relatifs à la traite des femmes et des enfants, du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles; *d)* chargent la Société du contrôle général du commerce des armes et des munitions avec les pays où le contrôle de ce commerce est indispensable à l'intérêt commun; *e)* prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société, étant entendu que les nécessités spéciales des régions dévastées pendant la guerre de 1914-1918 devront être prises en considération; *f)* s'efforceront de prendre des mesures d'ordre international pour prévenir et combattre les maladies ».

Il convient d'indiquer aussi, dans le même ordre d'idées, les articles 24 et 25 du pacte. — Art. 24 : « Tous les bureaux internationaux antérieurement établis par traités collectifs seront, sous réserve de l'assentiment des parties, placés sous l'autorité de la Société. Tous autres bureaux internationaux et toutes commissions pour le règlement des affaires d'intérêt international qui seront créés ultérieurement seront placés sous l'autorité de la Société. Pour toutes questions d'intérêt international réglées par des conventions générales, mais non soumises au contrôle de

commissions ou de bureaux internationaux, le secrétariat de la Société devra, si les parties le demandent et si le Conseil y consent, réunir et distribuer toutes informations utiles et prêter toute l'assistance nécessaire ou désirable. Le Conseil peut décider de faire rentrer dans les dépenses du secrétariat celles de tout bureau ou commission placé sous l'autorité de la Société ». — Art. 25 : « Les membres de la Société s'engagent à encourager et favoriser l'établissement et la coopération des organisations volontaires nationales de la Croix-Rouge, dûment autorisées, qui ont pour objet l'amélioration de la santé, la défense préventive contre la maladie et l'adoucissement de la souffrance dans le monde ».

Conformément à ces dispositions du pacte, la Société, dans son Assemblée de Genève, en décembre 1920, a décidé la création, non seulement d'organismes économiques, financiers et de transport, mais aussi d'un organisme sanitaire destiné à protéger la personnalité humaine. Ce dernier organisme a comme fondement l'Office international d'hygiène publique qu'avait établi un arrangement signé à Rome le 9 décembre 1907 : du fait de son rattachement à la Société des Nations, cet Office a vu ses attributions singulièrement élargies. On peut résumer comme suit les attributions principales qui appartiennent désormais à l'organisation internationale d'hygiène: *a*) conseiller la Société des Nations en matière d'hygiène; *b*) établir des relations plus étroites entre les services d'hygiène des divers pays; *c*) organiser un échange plus rapide d'informations dans les cas où il peut être nécessaire de prendre des précautions immédiates contre les maladies (par exemple les épidémies) et simplifier les méthodes de façon à intervenir rapidement, une fois en possession de ces informations, lorsqu'il s'agit de plusieurs pays; *d*) fournir une organisation pour assurer la revision ou la conclusion d'accords internationaux permettant de prendre des mesures administratives en matière d'hygiène, et notamment d'examiner les questions à soumettre au Comité permanent et à la Commission générale, en vue des conventions internationales; *e*) en ce qui concerne les mesures de protection du travailleur contre les maladies et les accidents qui résultent de son travail, qui sont du ressort de l'Organisation internationale du travail, l'Organisation internationale de l'hygiène coopérera et collaborera avec l'Organisation internationale du travail, et il reste entendu que l'Organisation internationale du travail agira de son côté en consultation avec l'Organisation internationale de l'hygiène pour toutes questions touchant à l'hygiène; *f*) conférer et coopérer avec les Sociétés internationales de la Croix-Rouge et autres Sociétés similaires aux termes de l'article 25 du pacte; *g*) conseiller, sur leur demande, les

autres organisations bénévoles sur les questions d'hygiène ayant un intérêt international; *h*) organiser des missions ayant trait à des questions d'hygiène, à la demande du Conseil de la Société des Nations, avec le concours des pays intéressés, dans les limites prévues à l'alinéa *a*) précité ou par la convention internationale signée à Rome le 9 décembre 1907 (1).

A la date du 30 septembre 1922, sur la proposition de la délégation brésilienne, la troisième Assemblée de la Société des Nations, tenue à Genève, s'est, en prévision de la réunion à Santiago-du-Chili, en 1923, d'une conférence pan-américaine, préoccupée d'établir, au point de vue des services techniques de la Société des Nations, certaines relations entre cette Société et l'Union pan-américaine afin de grouper toutes les nations en vue d'une coopération pacifique. Elle a, en effet, à cet égard, voté à l'unanimité le vœu suivant : « L'Assemblée émet le vœu que, lors du prochain congrès pan-américain, les membres de la Société des Nations qui y seront représentés attirent l'attention dudit congrès sur l'œuvre des organisations techniques de la Société des Nations ; que lesdits membres recherchent les moyens par lesquels une action subséquente envisagée par le congrès pan-américain sur une question traitée par les organisations techniques de la Société des Nations pourrait être poursuivie autant que possible en collaboration avec ces organismes ; recommande que, le cas échéant, le Conseil autorise les organisations techniques à collaborer à toute action présentant un intérêt général qui serait décidée par le prochain congrès pan-américain » (2)

---

(1) V. Rougier, R. D. I. P., 2e série, t. III, pp. 302 et s.

(2) L'idée d'une collaboration entre la Société des Nations et la conférence pan-américaine de Santiago s'est encore affirmée à l'Assemblée de Genève, lors de la discussion qui s'y est produite en ce qui concerne la question de la limitation des armements et du commerce des armes, question dont cette conférence doit s'occuper, par le vote, à la date du 27 septembre 1922, de la résolution suivante proposée par la délégation espagnole : « L'Assemblée recommande au Conseil que les services spécialisés de la Société des Nations soient, le cas céhéant, autorisés à prêter leur collaboration à la conférence pan-américaine de Santiago ». — Les principales résolutions admises le 27 septembre 1922 par la troisième Assemblée de Genève sur la question du désarmement (comp. n° 153[70]), ont revêtu la forme suivante :

« L'Assemblée émet le vœu que, pour commencer, les Etats européens existant sous leur dénomination actuelle avant 1914, qui n'ont pas modifié leur statut juridique et qui ne se trouvent pas engagés dans des opérations militaires, soient invités à ramener le total de leurs dépenses militaires, navales et aériennes aux chiffres de 1913, en prenant pour base les prix d'avant-guerre.

L'Assemblée recommande au Conseil que les services spécialisés de la Société des Nations soient, le cas échéant, autorisés à prêter leur collaboration à la conférence pan-américaine de Santiago.

1° Aucune réduction des armements ne pourra être efficace si elle n'est pas générale;

409[7]. — PROTECTION CONTRE LA MALADIE ET LES SOUFFRANCES; CROIX-ROUGE DE LA PAIX. — Les hommes, aussi bien que les

---

2° Dans l'état actuel du monde, un grand nombre de gouvernements ne pourraient assumer la responsabilité d'nue sérieuse réduction des armements à moins de recevoir en échange une garantie suffisante pour la sécurité de leur pays;

3° Une telle garantie peut être fournie par un accord défensif général de tous les pays intéressés qui engagerait ces derniers à porter assistance effective et immédiate et suivant un plan préétabli, au cas où l'un d'eux serait attaqué, pourvu que l'obligation de venir en aide à un pays attaqué soit limitée, en principe, aux pays qui seront situés dans la même partie du globe ;

4° La réduction générale des armements étant le but des trois propositions qui précèdent et le traité de garantie mutuelle le moyen de réalisation, il va de soi que le consentement préalable à cette réduction est la première condition de ce traité ;

Cette réduction peut s'opérer soit sous la forme, qui serait la plus souhaitable, d'un traité général, soit sous la forme de traités particuliers, mais destinés à s'élargir, et demeurant accessibles à tous les pays. Dans le premier cas, le traité entraîne la réduction générale des armements; dans le second cas, la réduction devrait être proportionnée aux sécurités que le traité de garantie apportera ;

Le Conseil de la Société des Nations, après avoir pris l'avis de la commission temporaire mixte, qui étudiera les conditions dans lesquelles pourront être appliqués l'un et l'autre de ces systèmes, établira le plan du mécanisme, à la fois politique et militaire, chargé d'en préparer et d'en assurer la réalisation.

L'Assemblée, tout en affirmant que la réduction des armements visée par l'article 8 du Pacte ne peut porter tous ses effets pour la paix du monde que si elle est générale, tient à souligner l'importance que peuvent avoir des accords régionaux tendant à une réduction des armements et qui, le cas échéant, pourront même dépasser les mesures fixées pour la réduction générale.

L'Assemblée, considérant que le désarmement matériel exige d'abord le désarmement moral, que celui-ci ne peut être réalisé que dans une atmosphère de sécurité et de confiance mutuelle, constate que cette confiance sera impossible tant que se perpétueront le déséquilibre des changes, le chaos économique et le chômage dont souffre le monde, et que seule la cessation de l'incertitude qui règne sur les moyens par lesquels peuvent être restaurées les régions dévastées et sur le règlement des dettes interalliées permettra de porter remède à ces maux;

Emet le vœu que, dans la mesure où des questions peuvent être réglées par le seul concours des nations européennes, les gouvernements signataires des traités et accords internationaux dont ces questions sont l'objet et dans le cadre desquels elles doivent être envisagées, aboutissent le plus tôt possible à une solution d'ensemble du problème des réparations et du problème des dettes interalliées;

Emet le vœu que le Conseil donne à tous les efforts faits dans ce sens par les gouvernements intéressés une attention constante, étant entendu qu'il ne peut apporter à la solution de ces problèmes une contribution utile sans que ces gouvernements lui en fassent la demande ».

Des décisions prises par la troisième Assemblée de Genève touchant les rapports de la Société des Nations avec l'Union pan-américaine on peut rapprocher un projet présenté par M. Alvarez à l'Institut de droit international dans sa session ouverte à Grenoble le 28 août 1922 en faveur de la

Etats, ont droit à la vie. Il convient donc d'assurer, de la manière la plus complète possible, la protection de l'existence humaine. Celle-ci est souvent menacée par l'invasion et la propagation de maladies épidémiques, comme la peste et le choléra, qui existent plus ou moins, dans divers pays, à l'état endémique. Comme conséquence de l'esprit de solidarité qu'a entraîné chez eux le développement sans cesse croissant des échanges internationaux, les Etats, dans les temps modernes, ont décidé de s'unir pour donner à la santé générale des peuples les garanties qu'elle est en droit de réclamer. La première idée d'une entente commune à cet égard date du milieu du XIXe siècle. En 1851, sur l'initiative de la France, fut réunie à Paris une conférence internationale en matière sanitaire, qui conduisit à une convention du 3 février 1852 entre la France, la Sardaigne, la Toscane, le Portugal et la Turquie qui posa le principe de l'institution de quarantaines et de lazarets. Mais les ratifications de cette convention ne furent échangées qu'avec la Sardaigne, et quelques années plus tard le gouvernement italien la dénonçait. L'idée, toutefois, était lancée. De nouvelles conférences sanitaires eurent lieu successivement en 1859 (Paris), 1866 (Constantinople), 1874 (Vienne), 1881 (Washington), 1885 (Rome). Elles n'aboutirent pas malheureusement à l'établissement d'une véritable union. Ce ne fut qu'en 1892, à Venise, et en 1893, à Dresde, que se réalisa vraiment une entente des Etats en matière sanitaire. De ces conférences sortirent en effet des conventions dont les dispositions marquent un réel progrès et qui ont reçu l'adhésion de la plupart des puissances. Le 3 avril 1894 a encore été signée à Paris, entre un grand nombre d'Etats, une convention pour organiser une véritable ligue contre le choléra en attaquant le fléau à sa source même. Trois ans plus tard, c'est pour protéger de la peste leurs populations que les Etats passèrent une convention : celle-ci fut signée à Venise le 19 mars 1897. Le 3 décembre 1903, une nouvelle convention, conclue à Paris entre vingt puissances, a émis les précautions à prendre contre les maladies épidémiques en rapport avec les derniers progrès de la science médicale; elle a de plus créé à Paris, comme organe d'informations et de surveillance, un « Office inter-

---

conclusion d'une convention pour la formation d'une association mondiale des Etats qui aurait comme mission d'établir la liaison entre la Société des Nations, l'Union pan-américaine et les Etats qui ne font pas partie de l'un ou de l'autre de ces deux groupements : l'Institut a renvoyé l'examen de ce projet à une de ses sessions ultérieures (V. le projet de M. Alvarez, tant dans sa forme primitive que dans celle que lui a donnée en l'amendant la 27e commission de l'Institut, dans le Rapport de M. Alvarez concernant l'étude critique du Pacte de la Société des Nations, Paris, 1922. V. Annuaire de l'Institut de droit international, t. XXIX).

national de santé », qu'un arrangement signé à Rome le 9 décembre 1907, entre la Belgique, le Brésil, l'Espagne, l'Egypte, les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, la Russie et la Suisse, a transformé en « Office international d'hygiène publique » : cet Office international d'hygiène publique, installé à Paris, a pour objet principal, d'après l'arrangement de Rome, « de recueillir et de porter à la connaissance des Etats participants les faits et documents d'un caractère général qui intéressent la santé publique, et spécialement en ce qui concerne les maladies infectieuses, notamment le choléra, la peste et la fièvre jaune, ainsi que les mesures prises pour combattre ces maladies ». La convention du 3 décembre 1903 a été remplacée, à la suite d'une conférence tenue à Paris, par une nouvelle convention sanitaire du 17 janvier 1912 qui s'occupa de la lutte contre la fièvre jaune comme de celle contre les autres maladies épidémiques (1). — Sur l'initiative de la Pologne, et avec l'approbation de la Société des Nations, une conférence sanitaire de l'Europe orientale s'est réunie à Varsovie au mois de mars 1922; comprenant des délégués de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, de la Bulgarie, du Danemark, de Dantzig, de l'Espagne, de l'Esthonie, de la Finlande, de la France, de la Grande-Bretagne, de la Grèce, de la Hongrie, de l'Italie, du Japon, de la Lettonie, de la Lithuanie, de la Norvège, des Pays-Bas, de la Pologne, de la Roumanie, de la Russie, de l'Ukraine, de l'Etat serbe-croate-slovène, de la Suède, de la Suisse, de la Tchéco-Slovaquie et de la Turquie, elle a adopté d'importantes résolutions pour protéger l'Europe orientale contre les épidémies (typhus, choléra, fièvre typhoïde) (2). — De même que l'Europe, l'Amérique s'est également préoccupée de protéger la vie humaine par des mesures sanitaires d'un caractère international : c'est ainsi qu'une convention sanitaire a été signée le 14 octobre 1905, à Washington, entre les Etats de l'Amérique. — En dehors des conventions collectives ainsi conclues entre un plus ou moins grand nombre de puissances, d'autres ont encore été passées, en matière sanitaire, seulement entre deux Etats : on doit citer notamment une convention sanitaire du 17 août 1912 entre la République Argentine et l'Italie. — Toutes ces manifestations ne sont pas, au surplus, les seules qu'on puisse signaler en vue de défendre contre les maladies l'existence humaine.

Le Comité international de la Croix-Rouge de Genève, à la date du 27 novembre 1918, a indiqué, commme l'un des buts que

---

(1) V. R. D. I. P., t. I, p. 444; t. IV, p. 780; t. XI, p. 199; t. XXI, p. 390.

(2) V. Journal officiel de la Société des Nations, mai 1922, p. 450.

la Croix-Rouge doit poursuivre à l'avenir pendant la paix, l'atténuation des misères humaines de tout genre que la guerre a entraînées à sa suite (1). Et, le 5 mai 1919, après la guerre mondiale de 1914-1919, sur l'initiative des Sociétés de Croix-Rouge américaine, britannique, française, italienne et japonaise, une « Ligue des Sociétés de Croix-Rouge » s'est fondée à Paris et établie à Genève (2), pour appliquer au temps de paix et en faveur de l'humanité tout entière l'œuvre de secours et d'assistance que la Croix-Rouge donnait jusqu'alors aux militaires blessés ou malades des armées en campagne (n° 1108[e]) et que, par une extension de son objet primitif, elle avait, durant la guerre mondiale, appliquée aussi aux civils chassés de leurs demeures par les rigueurs de l'ennemi (3). Le but de la Ligue ainsi instituée est, en temps de paix, d'améliorer la santé, de prévenir la maladie et d'atténuer les souffrances de tous les peuples, d'entreprendre une action concertée contre les maux dont peut souffrir la collectivité: épidémies, tuberculose, maladies vénériennes, mortalité infantile, etc. Toute Société de Croix-Rouge peut être admise dans la Ligue par décision *unanime* de la part du Conseil des gouverneurs de la Ligue. Au 1[er] mars 1920, 31 Sociétés de la Croix-Rouge faisaient déjà partie de la Ligue : Argentine, Australie, Belgique, Brésil, Canada, Chili, Chine, Cuba, Danemark, Espagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Grèce, Hollande, Inde, Italie, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pérou, Pologne, Portugal, Roumanie, Serbie, Union Sud-Africaine, Suède, Suisse, Tchéco-Slovaquie, Uruguay, Vénézuéla. Il convient de noter que l'idée dont s'est inspirée de la sorte la Ligue des Sociétés de Croix-Rouge avait été indiquée dans le pacte de la Société des Nations adopté le 28 avril 1919 par la Conférence de la Paix de Paris, car l'article 25 de ce pacte déclare: « Les membres de la Société (des Nations) s'engagent à encourager et favoriser l'établissement et la coopération des organisations volontaires nationales de la Croix-Rouge, dûment autorisées, qui ont pour objet l'amélioration de la santé, la défense préventive contre la maladie et l'adoucissement de la

---

(1) V. Revue internationale de la Croix-Rouge, 1919, pp. 72-75.

(2) Il a été question en 1922 de transférer à Paris le secrétariat de la Ligue des Sociétés de Croix-Rouge.

(3) V. les Statuts de la Ligue, Revue internationale de la Croix-Rouge, 1919, p. 691. — V. Ruzé, R. D. I. P., 2[e] série, t. I, p. 484. — Comp. Ninagawa, *Le rôle futur de la Croix-Rouge et le Pacte de la Paix* et *La Ligue des Nations et la Ligue des Croix-Rouges*, Revue internationale de la Croix-Rouge, 1919, pp. 257 et 621. — Comp. aussi articles de Mme Cramer, de M. Didring et de M. Des Goûttes, même Revue, 1919, pp. 403, 412, 755 et 917. — V. *Compte-rendu de la réunion du Conseil général de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, session de mars 1920*, Genève, 1920.

souffrance dans le monde ». Sur les suggestions du Conseil de la Société des Nations, à la date du 26 février 1921, une commission mixte, composée de membres de la Ligue des Sociétés de Croix-Rouge et du Comité international de la Croix-Rouge, a été constituée pour coordonner toutes les œuvres volontaires de secours dans tous les pays d'Europe.

L'article 23 *f* du pacte de la Société des Nations a encore invité les membres de la Société à « prendre des mesures d'ordre international pour combattre les épidémies ». En exécution de ce texte, l'Assemblée de la Société des Nations réunie à Genève a, en décembre 1920, adressé un appel à tous les Etats pour combattre une épidémie de typhus en Pologne et en Galicie et, le 21 septembre 1921, elle a demandé que des mesures à cet effet fussent renforcées et étendues à tous les pays (1).

Sur la proposition de la Suisse, l'Assemblée de Genève a décidé, de plus, le 18 décembre 1920, que la Société des Nations mettrait son autorité morale au service des actions charitables destinées à soulager les souffrances et les misères des enfants des pays éprouvés par la grande guerre.

En 1917, fuyant les calamités de la révolution bolcheviste, de grandes masses de Russes quittèrent leur patrie pour se disperser dans le monde entier, en proie à la plus grande misère (2). Le 27 juin 1921, le Conseil de la Société des Nations a formulé en ces termes le principe du secours international qu'il convenait de leur donner : « La meilleure procédure pour arriver à une solution d'ensemble sur les questions posées par l'afflux des réfugiés russes est de confier à un Haut-Commissaire, judicieusement choisi, la mission de coordonner les efforts faits dans différents pays, soit par les gouvernements eux-mêmes, soit par des associations privées. — Au courant de l'année 1921, une famine terrible vint désoler la Russie, qui entraîna une nouvelle émi-

---

(1) V. Rougier, R. D. I. P., 2e série, t. III ; Résolutions de la 1re et de la 2e Assemblées de la Société des Nations. — V. aussi Journal officiel de la Société des Nations, t. II, 1921, pp. 607 et 714.

(2) On peut évaluer à près d'un million et demi de personnes le nombre des émigrés russes. Voici leur répartition approximative dans les pays d'Europe et dans le bassin de la Méditerranée : Finlande, 25.000 ; Esthonie, 20.000 ; Lettonie, 15.000 ; Bulgarie, 12.000 ; Yougo-Slavie, 50.000 ; Turquie, 65.000 ; Pologne, 400.000 ; Allemagne, 300.000 ; Tchéco-Slovaquie, 5.000 ; Autriche, 5.000 ; Hongrie, 5.000 ; Roumanie, 8.000 ; Grèce, 4.000 ; Italie, 15.000 ; Suisse, 4.000 ; France, 65.000 ; Angleterre, 15.000 ; Afrique, 7.000. Beaucoup de Russes ont encore émigré en Chine, au Japon, en Amérique. D'autres courants d'émigration se sont dirigés vers la Perse, la Mésopotamie, l'Inde, etc. — Comp. Micheli, *Les origines, la création et l'activité du Haut commissariat de la Société des Nations pour les réfugiés russes*, Revue internationale de la Croix-Rouge, 1922, p. 14.

gration de masses affamées du sud-est et du centre de ce pays. La commission mixte du Comité international de la Croix-Rouge et de la Ligue des Sociétés de Croix-Rouge tint alors au mois d'août, à Genève, une conférence de secours pour la Russie affamée, qui, après avoir demandé la collaboration de tous les gouvernements et prié les associations volontaires de secours d'aider l'action gouvernementale par tous les moyens possibles, nomma deux Hauts-Commissaires, MM. Nansen et Hoover, avec pleins pouvoirs pour conclure des accords préalables avec les autorités russes en vue de contrôler la distribution et la répartition des secours. Et, peu après, une commission internationale de secours à la Russie, instituée à Paris, sous la présidence de M. Noulens, ancien ministre de la République française, par le Conseil suprême des puissances alliées et associées, décida d'inviter tous les gouvernements à fournir une aide efficace aux victimes de la faim, en imposant un contrôle rigoureux pour l'équitable répartition des vivres et des secours (1); le 8 octobre 1921, une conférence internationale, réunie à Bruxelles entre les représentants de vingt collectivités (2), prit finalement les résolutions suivantes: 1° Quels que soient les efforts réalisés par les Croix-Rouges, l'American Relief Administration et le comité de Genève, les ravages de la famine dont souffre la Russie sont d'une telle gravité que la conférence estime, renouvelant les décisions de la conférence de Paris, qu'il est indispensable que les gouvernements proclament la nécessité des secours matériels et financiers des gouvernements pour seconder l'œuvre charitable des organismes privés, à condition que des garanties sérieuses soient concédées et notamment en ce qui

---

(1) Le gouvernement russe des Soviets protesta contre le contrôle sur la répartition des secours que la commission internationale mettait comme condition à son assistance; il ne voulait d'autre contrôle que le sien, cherchant à exploiter l'aide attendue pour raffermir le régime communiste. Avant même qu'on eût fait appel à toutes les puissances, avant même que la commission internationale eût été instituée, le gouvernement des Soviets s'était prononcé formellement contre toute aide impliquant un contrôle autre que le sien en ce qui concernait la répartition des secours. Une circulaire du comité exécutif de la IIIe Internationale, circulaire portant le n° 56,732-473, signée de M. Zinovief, et adressée dès le 1er août 1921 au bureau de propagande communiste en Europe, dit, en effet, qu'il ne faut pas que les masses populaires voient en Russie, à côté de l'administration soviétique, des rouages administratifs nouveaux rendant des services gratuits, et cette circulaire ajoutait : « Les ouvriers doivent demander, sous forme d'ultimatum, que tous les fonds en argent et en vivres destinés aux organisations de bienfaisance afin de secourir les populations affamées de Russie leur soient transférés ».

(2) Allemagne, Angleterre, Belgique, Danemark, Espagne, Esthonie, Etats-Unis, Finlande, France, Italie, Japon, Lettonie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Suède, Suisse, Tchéco-Slovaquie, Yougo-Slavie. A cette liste s'ajoute la Croix-Rouge internationale.

concerne les répartitions équitables des vivres. Chaque Croix-Rouge devra pouvoir envoyer sur place des délégués. 2° Il faut coordonner les efforts des organismes privés, et, pour cela, connaître l'ensemble des ressources charitables du monde entier. Les gouvernements feront une enquête sur les ressources nationales mises à la disposition des comités de secours. Le rapport sera rendu pour le 1er novembre. 3° Il s'agit d'organiser le sauvetage des enfants russes dans des conditions appropriées et dans le sens de ce qui a été fait jusqu'à présent. 4° La conférence estime que l'aide systématique comprenant le ravitaillement dans son ensemble jusqu'au moment où l'on pourra atteindre la période critique a pour but non seulement de pallier, mais de supprimer les causes de la famine. Pour cela, des études préalables sont indispensables au sujet des moyens, des remèdes et des conditions générales de réorganisation économique de la Russie et de la reprise des relations normales. 5° Une commission de techniciens mandatés par la conférence devra être dirigée sur place à cet effet et devra faire un rapport complet. Ce n'est qu'en possession de ce rapport que la conférence pourra solliciter des gouvernements les crédits qu'elle jugera nécessaires. 6° Quelle que soit l'étendue de la famine, on ne pourra consentir aucune solution économique dépendant de l'action des gouvernements aussi longtemps que les conditions normales de la vie économique ne seront pas reprises en Russie, aussi longtemps que le travailleur ne pourra pas produire et jouir librement du fruit de son travail, aussi longtemps que la confiance nécessaire au commerce d'exportation ne sera pas rendue. 7° La confiance ne peut être créée que par le maintien et la reconnaissance des obligations non reconnues jusqu'à présent et des avances qui seront faites par les gouvernements et les organismes privés. 8° Les gouvernements n'accorderont les crédits qu'aux conditions suivantes : *a*) les Soviets reconnaîtront les dettes d'avant-guerre et les autres obligations qui résultent du régime établi; *b*) les conditions de garantie de l'ouverture des crédits seront équitables et normales; *c*) les crédits accordés ne pourront être utilisés que d'après les indications de la mission d'études et pour les produits essentiels au ravitaillement (1). L'Assemblée de la Société des Nations avait elle-même, le 30 septembre 1921, dans sa réunion de Genève, voté une résolution en faveur de l'œuvre de secours aux populations russes. — En fait, sous la direction des Hauts-Commissaires désignés par la commission mixte, les organisations privées des différents pays, avec l'aide des gouvernements, fournirent

(1) V. Temps des 9 et 10 octobre 1921.

des secours aux victimes de la famine russe. C'est par l'entremise de la Croix-Rouge française que la France, dont le Parlement avait voté un crédit de six millions de francs et dont nombre de villes avaient fait des dons, procéda à la distribution en Russie de secours en vivres, vêtements et médicaments (1).

Au Conseil de la Société des Nations qui s'est réuni à Genève au mois de septembre 1922, M. Ciraolo, président de la Croix-Rouge italienne, a proposé la création entre les Etats d'une œuvre internationale ou mutuelle de secours aux peuples frappés par des catastrophes, qui serait financée par les Etats sous les auspices de la Société des Nations et exécutée par les Sociétés nationales de la Croix-Rouge : le Conseil a chargé le secrétaire général de la Société des Nations de rédiger sur cette proposition un rapport assez tôt pour qu'il puisse être examiné par le Conseil et soumis par lui à l'Assemblée de 1923 (2).

A la date du 15 septembre 1922, la troisième Assemblée de la Société des Nations à Genève a pris les deux résolutions suivantes en ce qui concerne l'organisation internationale de l'hygiène : « 1° L'Assemblée prend acte de la collaboration prêtée par l'organisation d'hygiène aux travaux de la Conférence sanitaire de Varsovie et du fait que la Conférence de Gênes a renvoyé à cette organisation l'exécution du programme tracé par la Commission des épidémies. L'Assemblée constate avec satisfaction le développement du service des renseignements épidémiologiques et l'initiative prise par l'organisation d'hygiène d'introduire un système d'échange de personnel sanitaire, et elle estime que, l'organisation de l'hygiène de la Société des Nations répondant à un besoin permanent, il est indispensable qu'elle ait à bref délai le caractère d'une organisation permanente. — 2° L'Assemblée appelle l'attention des gouvernements sur le danger persistant des épidémies en Europe orientale et fait appel à leur concours financier. L'Assemblée décide que sur le budget de la Société des Nations une somme de 125.000 livres sterling sera mise à la disposition de la Commission des épidémies ».

409ˢ. — ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. — Certaines conditions de travail impliquent, pour un grand nombre de personnes, l'injustice, la misère et les privations. Il faut, dans l'intérêt

---

(1) V. dans le Temps du 31 mars 1922 le texte de l'accord du 16 mars 1922 conclu à cet égard à Berlin entre la Croix-Rouge française et la République socialiste fédérative des Soviets de Russie.

(2) V. Ciraolo, *Projet de statuts d'une œuvre internationale de secours et d'assistance aux populations frappées de calamités*, Revue internationale de la Croix-Rouge, 15 août 1922, p. 651.

des travailleurs, comme dans celui de la paix sociale, améliorer ces conditions. Les améliorations à apporter doivent viser, notamment, la règlementation des heures de travail, la fixation d'une durée maxima de la journée et de la semaine de travail, le recrutement de la main-d'œuvre, la lutte contre le chômage, la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents du travail, la protection du travail des enfants, des adolescents et des femmes, les pensions de vieillesse et d'invalidité, la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger, l'affirmation du principe de la liberté syndicale et l'organisation de l'enseignement professionnel et technique. Mais, pour atteindre à cet égard un résultat, il est nécessaire que l'effort soit commun à toutes les nations, car, s'il en était autrement, il pourrait en résulter une infériorité économique pour celles qui seraient seules à supporter les charges nécessaires à la réalisation. Les puissances alliées et associées, dans les traités de paix qui, en 1919 et 1920, ont mis fin à la guerre mondiale, ont, dans une partie spéciale de ces traités (V. art. 387 et s., traité de Versailles avec l'Allemagne), tenté d'établir une entente internationale pour la protection des travailleurs. Déjà, avant la guerre, des essais en ce sens avaient été faits au moyen soit de traités particuliers (traités franco-belges de 1882, 1887 et 1906; franco-italiens de 1904 et 1910, etc.), soit de conférences internationales qui avaient abouti à des conventions collectives (conférence de Berlin de 1890 ; congrès de Zurich et de Bruxelles, conférence de Berne de 1905, 1906 et 1913; conventions du 26 septembre 1906 sur la suppression du travail de nuit pour les femmes et sur la suppression de l'emploi du phosphore blanc dans la fabrication des allumettes) (1). La tentative actuelle est plus générale. Les traités de paix posent un certain nombre de principes et de méthodes dont la réalisation est jugée nécessaire pour assurer le bien-être physique, moral et intellectuel des travailleurs. Ce sont les suivants : « 1° Le travail ne doit pas être considéré simplement comme une marchandise ou un article de commerce; 2° le droit d'association en vue de tous objets non contraires aux lois, aussi bien pour les salariés que pour les employeurs; 3° le payement aux travailleurs d'un salaire leur assurant un niveau de vie convenable tel qu'on le comprend dans leur temps et dans leur pays; 4° l'adoption de la journée de huit heures ou de la semaine de quarante-

---

(1) V. Pic, R. D. I. P., t. XI, p. 535; t. XII, p. 565; t. XIV, p. 495; t. XX, p. 752.

huit heures comme but à atteindre partout où il n'a pas encore été obtenu; 5° l'adoption d'un repos hebdomadaire de vingt-quatre heures au minimum, qui devait comprendre le dimanche toutes les fois que ce sera possible; 6° la suppression du travail des enfants et l'obligation d'apporter au travail des jeunes gens des deux sexes les limitations nécessaires pour leur permettre de continuer leur éducation et d'assurer leur développement physique; 7° le principe du salaire égal, sans distinction de sexe, pour un travail de valeur égale; 8° les règles édictées dans chaque pays au sujet des conditions du travail devront assurer un traitement économique équitable à tous les travailleurs résidant légalement dans le pays; 9° chaque Etat devra assurer un service d'inspection qui comprendra des femmes, afin d'assurer l'application des lois et règlements pour la protection des travailleurs ». — Ces principes proclamés, les traités instituent une organisation permanente internationale chargée d'assurer la réalisation du programme des mesures les plus urgentes propres à améliorer rapidement le sort des travailleurs. Elle se compose de différents organes : 1° une conférence générale qui tiendra des sessions chaque fois que besoin sera et au moins une fois par an; elle sera constituée par quatre représentants de chaque Etat contractant : deux de ces délégués seront désignés par le gouvernement, un par les employeurs et un par les travailleurs de chacun des Etats; ils pourront être accompagnés de conseillers techniques : fait nouveau, dans cette conférence internationale le vote ne doit pas avoir lieu par Etat, chaque délégué vote individuellement; 2° un Bureau international du travail qui sera établi au siège de la Société des Nations et fera partie de l'ensemble des institutions de cette Société; 3° le Bureau international sera placé sous la direction d'un Conseil d'administration composé de 24 personnes, dont 12 représenteront les gouvernements, 6 les employeurs et 6 les employés et ouvriers. — Toutefois, on n'a pas voulu toucher à la souveraineté des nations. Aussi, les décisions de la conférence ne sont pas exécutoires par elles-mêmes : chaque Etat reste libre de les accepter ou de les refuser. Les résolutions de la conférence, chargée de constituer la législations internationale du travail, peuvent prendre l'une des deux formes suivantes : recommandation à soumettre aux Etats membres en vue de sa transformation en loi nationale ou tout autre acte de l'autorité publique; projet de convention internationale à ratifier. Le Bureau international reçoit les plaintes motivées sur l'exécution défectueuse par les Etats des recommandations ou conventions acceptées par eux. Le Conseil d'administration peut provoquer la formation de commissions d'enquête. En cas de différend, la Cour permanente

de justice internationale peut être saisie. Si un Etat ne se conforme pas aux décisions qui interviennent, il peut être l'objet de sanctions d'ordre économique. — Les membres originaires de la Société des Nations sont membres originaires de l'Organisation permanente du travail ainsi créée par les traités de paix, et la qualité de membre de la Société des Nations doit entraîner celle de membre de ladite organisation. Mais on peut faire partie de l'Organisation du travail sans être membre de la Société des Nations (V. conf. déclarations du gouvernement français. V. rapports de M. Bourgeois au Sénat et de M. Renard à la Chambre sur la ratification du traité de Versailles): ainsi, bien qu'elle ne fût pas membre de la Société des Nations, l'Allemagne avait des délégués à la première conférence du travail qui s'est tenue à Washington à la fin de 1919. — L'article 23 *a* des traités de paix de 1919-1920 a stipulé que les membres de la Société des Nations « s'efforceront d'assurer et de maintenir des conditions de travail équitables et humaines pour l'homme, la femme et l'enfant sur leurs propres territoires, ainsi que dans tous les pays auxquels s'étendent leurs relations de commerce et d'industrie, et, dans ce but, d'établir et d'entretenir des organisations internationales nécessaires ».

La conférence internationale du travail a tenu sa première session à Washington en novembre 1919 et sa seconde session à Gênes en juin-juillet 1920. La première a été consacrée au travail dans les établissements industriels (durée, chômage, emploi des femmes et des enfants, travailleurs étrangers, etc.), la seconde au travail des marins (durée, engagement, placement et chômage, emploi des enfants, statut international des marins). La principale question discutée à Washington a été celle de la journée de huit heures (ou semaine de quarante-huit heures) dans l'industrie: un projet de convention internationale a été voté. La conférence de Gênes a étudié plusieurs questions relatives au travail maritime et adopté trois projets de conventions et diverses recommandations (mais sans aboutir en ce qui concerne la durée de la journée de travail dans la marine). Au mois de novembre 1921, une troisième session a eu lieu à Genève. La conférence de Genève s'est occupée principalement de la règlementation du travail agricole; la question de la journée de huit heures s'est trouvée réservée : on a prétendu que la conférence internationale du travail n'a pas compétence pour traiter les questions de travail agricole, les dispositions des traités de paix ne l'autorisant à s'occuper que du travail industriel (1); sept projets

(1) C'est surtout le gouvernement français qui a émis cette prétention. La question a été portée par lui, pour avis, devant la Cour de justice interna-

de conventions et huit recommandations ont été adoptés, relatifs pour la plupart à la protection des travailleurs agricoles, et spécialement des femmes et des enfants. La quatrième conférence internationale du travail s'est ouverte à Genève le 18 octobre 1922. A son ordre du jour ont figuré les questions de l'émigration et du chômage envisagé dans ses causes générales et au point de vue des remèdes employés pour le combattre.

409°. — PROTECTION DES MINORITÉS (1). — Il n'est guère, dans le monde, d'Etat dont tous les habitants soient de la même race et de la même religion; un certain nombre d'Etats, qu'on appelle hétérogènes, ont même des sujets de nationalité différente. Le principe de la liberté individuelle et de l'inviolabilité de la personne humaine dont le respect s'impose aux Etats vis-à-vis de leurs sujets et des personnes soumises à leur souveraineté (n° 397) ne peut leur permettre de s'opposer au libre développement, dans les limites de l'intérêt public, des diverses manifestations de l'activité individuelle. Tous les habitants d'un Etat ont dès lors droit à une pleine et entière protection de leur vie et de leur liberté sans distinction de naissance, de nationalité, de langue, de race ou de religion et doivent être admis au libre exercice de leur culte. — Pendant longtemps, les minorités, à raison de leur religion, furent soumises par leur souverain à une législation oppressive. C'est seulement en 1648, en 1669, en 1674, par les traités d'Osnabruck, de Carlowith et de Kutschuk-

---

tionale de la Haye conformément à l'article 14 du pacte de la Société des Nations: cette cour, à la date du 12 août 1922, a donné un avis en faveur la compétence de l'Organisation permanente du travail en matière agricole. V. une analyse de cet avis, R. D. I. P., 2e série, t. IV. — V. sur la question Guerreau, *L'Organisation permanente du travail: sa compétence en matière agricole*, R. D. I. P., 2e série, t. IV, p. 223. — Pic, *Le droit international ouvrier dans le traité de Versailles*, R. D. I. P., 2e série, t IV, p. 60.

(1) V. De Auer, *The protection of national minorities* (communication au XXXe congrès de l'International Law Association, la Haye, 1921). — Heyking, *The minorities rights and the baltic States* (communication au XXXe congrès de l'International Law Association, la Haye, 1921), et *The baltic minorities*, Transactions of the Grotius Society, t. VII, p. 119. — Opet, *Der Schutz der nationalen Minderheiten*, 1919. — Pernot, *Les minorités non musulmanes en Turquie*, Revue des Deux-Mondes du 15 avril 1922. — De Ridder, *La liberté de conscience*, R. D. I., 2e série, t. VII, p. 283. — Rosting, *Protection des minorités par la Société des Nations*, Revue internationale de la Croix-Rouge, 1922, p. 201. — Schmid, *Wie können nationale Minderheiten geschütz werden ?* (dans Schriften üb. Minderheitenschutz, t. I), 1920. — Vichniac, *La protection des droits des minorités dans les traités internationaux de 1919-1920*, 1920. — Vidrasco, *De la réserve du droit des minorités et du contrôle des puissances*, 1921. — V. aussi *Deutsche Minderheiten* (publication de la Deutschen Liga für Völkerbund), 1920. — Comp. Mandelstam, *La Société des Nations et les puissances devant le problème arménien*, R. D. I. P., 2e série, t. IV, pp. 301 et s.

Kaïnardji, que, dans les rapports des nations, furent assurés respectivement les droits religieux de la minorité protestante dans l'Europe occidentale en majorité catholique, et des chrétiens indigènes en Turquie musulmane. Mais on ne garantissait ainsi que l'égalité des confessions *chrétiennes*. La liberté de conscience dans toute son ampleur ne fut internationalement reconnue qu'au début du XIX^e^ siècle, par le traité de Vienne du 31 mai 1815 entre les Pays-Bas, la Grande-Bretagne, la Russie, la Prusse et l'Autriche au sujet de la réunion de la Belgique à la Hollande (1). Ce traité affirma en effet, dans son article 8, la nécessité « d'assurer à *tous* les cultes une protection et une faveur égales et de garantir l'admission de tous les citoyens, *quelle que soit leur croyance religieuse*, aux emplois et offices publics ». On trouve des déclarations semblables dans les protocoles de la conférence de Londres en 1830 concernant l'indépendance de la Grèce. — Après la guerre de Crimée, un nouveau progrès est réalisé. Le traité de Paris du 30 mars 1856 (art. 9) déclare qu'on ne doit pas reconnaître dans un pays une classe de sujets inférieure à l'autre, non seulement à raison de son culte, mais encore à raison de sa *race*. — Une régression se produit toutefois en 1878, car le traité de Berlin du 13 juillet de cette année, par un retour vers l'ancienne théorie, supprime toute différence de traitement pour des motifs de religion en passant entièrement sous silence la question de la race, de la langue et des nationalités (art. 5, 27, 35, 44). Moins avancé à ce point de vue que celui de 1856, le droit de 1878 le fut par contre beaucoup plus en ce qui touche les moyens d'assurer en pratique la protection des minorités. Avant 1878, la tolérance était un principe dont on inspirait l'observation aux Etats intéressés, sans que ceux-ci dussent être soumis à une sanction internationale s'ils ne le suivaient pas : cela est si vrai que, dans le traité de Paris, les puissances déclaraient expressément ne pas considérer la communication que le Sultan leur avait faite de son firman de liberté en faveur des populations chrétiennes de son empire, comme leur « donnant le droit de s'immiscer collectivement ou séparément dans les rapports de S. M. le Sultan avec ses sujets ». Une sanction a été, au contraire, prévue par le traité de 1878. La tolérance religieuse est imposée par les puissances aux Principautés autonomes et aux Etats nouvellement créés (Bulgarie, Serbie, Roumanie, etc.) comme une condition *sine qua non*

---

(1) Comp. encore article 2, acte du 21 juillet 1814 pour l'acceptation par le prince souverain des Pays-Bas de la souveraineté des Provinces Belgiques, annexe de l'article 8 du traité du 31 mai 1815; article 3, protocole du Congrès de Vienne du 29 mars 1815 sur les cessions faites par le roi de Sardaigne au canton de Genève. — V. encore article 1^er^, acte final du Congrès de Vienne du 9 juin 1815.

de leur reconnaissance internationale (art. 26 et 27, 34 et 35, 43 et 44), et en Turquie le droit de protection officielle est reconnu aux agents diplomatiques et consulaires des puissances à l'égard des personnes qui ont droit à la liberté religieuse (art. 62): la Sublime Porte, qui s'engage à réaliser sans retard les améliorations et les réformes qu'exigent les besoins locaux dans les provinces habitées par les Arméniens et à garantir leur sécurité contre les Circassiens et les Kurdes, doit donner connaissance périodiquement des mesures prises à cet effet aux puissances qui doivent en surveiller l'application (art. 61). — L'acte final de la conférence de Berlin de 1885, sur le régime des territoires de l'Afrique centrale, proclama de même le principe de la liberté de conscience et de la tolérance religieuse, et cette fois ce ne furent plus seulement, comme en 1878, les six grandes puissances qui affirmèrent ce principe, ce furent presque toute l'Europe et les Etats-Unis d'Amérique qui étaient représentés à Berlin. — En dernière analyse, au crépuscule du XIX^e^ siècle, c'étaient donc aux libertés d'ordre religieux que la tolérance se trouvait presqu'uniquement limitée; mais, dans cette mesure, la protection cessait d'être confiée exclusivement aux Etats dont dépendaient les personnes à qui on entendait l'assurer, pour revêtir un caractère international, en ce sens que les puissances qui l'avaient imposée à ces Etats devaient, en maîtresses souveraines, en garantir le respect. Ont-elles toujours rempli leurs obligations ? Elles les ont parfois, en fait, quelque peu oubliées.

409[10]. — La guerre mondiale qui éclata en 1914 a soumis à des règles nouvelles le régime des minorités. Conduite en partie pour libérer d'un joug despotique des nationalités qui depuis longtemps aspiraient à l'indépendance ou cherchaient à la reconquérir (1), elle devait naturellement avoir cet effet. C'est dans les divers traités de paix qui mirent fin à la grande guerre, et qui furent signés successivement en 1919 et en 1920 à Versailles, à Saint-Germain, à Neuilly, à Trianon et à Sèvres, qu'on trouve formulés les nouveaux principes. Mais ils n'y sont pas tous indiqués dans la même forme: tandis que, dans le traité de Versailles avec l'Allemagne, deux articles seulement leur sont consacrés à l'adresse de la Tchéco-Slovaquie et de la Pologne, avec renvoi à un traité particulier que les puissances alliées et associées passeront à cet égard avec ces pays dont l'indépendance était proclamée (art. 86 et 93), c'est une section entière qui, au contraire,

---

(1) V. notamment note des gouvernements alliés aux Etats-Unis du 10 janvier 1917; déclaration collective de la France et de la Grande-Bretagne du 8 novembre 1918; discours du premier ministre britannique M. Lloyd George à Glascow le 29 juin 1917, etc.

y a trait dans ceux de Saint-Germain (art. 62-69), de Neuilly (art. 49-57), de Trianon (art. 54-60) et de Sèvres (art. 140-151) (comp. n° 296[1]).

Quels sont les principes qui, désormais, doivent, d'après ces traités, s'appliquer aux minorités ? — On peut les résumer sous cinq chefs différents. — 1° Les minorités dont on entend assurer la protection ne sont plus seulement les minorités de *religion,* ce sont encore les minorités de *naissance,* de *nationalité,* de *langage,* de *race.* — 2° Ce sont, d'une manière générale, le *droit à la vie* et le *droit à la liberté* qu'on garantit aux individus qui constituent dans un Etat de semblables minorités. Et, aux termes des traités, ces deux droits impliquent les suivants: 1° Droit au libre exercice tant public que privé de toute foi, religion ou croyance, dont la pratique ne sera pas incompatible avec l'ordre public et les bonnes mœurs (1). Liberté de confession et droit de choisir le jour de repos hebdomadaire. 2° Droit de nationalité : statut provisoire, acquisition d'une nouvelle nationalité et conservation de l'ancienne. 3° Egalité au point de vue de la jouissance des droits civils et politiques, notamment pour l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs ou l'exercice des différentes professions et industries; libre usage d'une langue quelconque autre que la langue officielle dans les relations privées ou de commerce, en matière de religion, de presse ou de publications de toute nature, dans les relations publiques et devant les tribunaux; droit pour les enfants des ressortissants appartenant à des minorités un peu considérables de recevoir dans les écoles primaires l'instruction dans leur propre langue. 4° Droit pour les minorités de créer, diriger et contrôler à leurs frais des institutions charitables, religieuses ou sociales, des écoles et autres établissements d'éducation avec droit d'y faire usage de leur propre langue et d'y exercer librement leur religion. 5° Part équitable assurée aux minorités dans le bénéfice et l'affectation des sommes pouvant être attribuées sur les fonds publics par le budget de l'Etat, les budgets municipaux ou autres dans un but d'éducation, de religion ou de charité. — 3° Ce n'est plus uniquement, comme auparavant, les *individus considérés isolément* qu'on décide de protéger, c'est, dans une certaine mesure, aux *minorités envisagées en tant qu'entités collectives* qu'on attribue des droits. On formule ainsi, pour la première fois, les droits des minorités comme telles, comme unités organisées; on ne se borne plus à considérer que les droits des minorités sont individuels, on envisage la minorité dans son ensemble en lui recon-

---

(1) Ce dernier membre de phrase, restrictif du droit des minorités, ne figure pas dans l'article 141 du traité de Sèvres relatif à la Turquie.

naissant en quelque sorte un droit d'organisation ou d'autonomie. Solution qui n'est peut-être pas sans présenter quelques dangers. Car, si l'égalité de traitement de tous les habitants d'un pays est un élément de paix politique et sociale, la reconnaissance de droits aux minorités comme entités séparées, en augmentant leur cohésion et en développant chez elles le sentiment de leur force, peut les inciter à se séparer de l'Etat dont elles font partie: dès lors, avec la règle du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (n° 22[1]), elle risque de conduire à la dislocation des Etats (1). — 4° Un *mode de protection* spécial est garanti aux droits des minorités. Les traités prévoient d'abord l'incorporation des engagements pris à l'égard des minorités dans les lois fondamentales des Etats intéressés. Mais ils font plus. Ils mettent l'observation de ces engagements sous la surveillance de la *Société des Nations*: ils en font de la sorte des obligations d'intérêt international au sens le plus étendu du terme. Ces obligations ne pourront être modifiées sans l'assentiment de la majorité du Conseil de la Société; d'autre part, tout membre du Conseil aura le droit de signaler à l'attention du Conseil les infractions ou les dangers d'infraction à l'une quelconque des obligations relatives aux droits des minorités et le Conseil pourra procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance; si quelque divergence d'opinion se produit à leur sujet, cette divergence doit être considérée comme un

---

(1) Dans un article sur *La constitution polonaise du 17 mars 1921*, paru dans la Revue des sciences politiques de janvier-mars 1922, M. Blociszewski s'est efforcé de mettre en relief les dangers du nouveau régime des minorités (p. 54) : « Le principe de la protection conventionnelle des minorités (inscrit dans les traités de 1919-1920), dit-il, est une erreur parce qu'il tend à créer des Etats dans l'Etat, parce que loin d'assurer à ceux qui en bénéficient l'égalité avec les autres citoyens, il tend à en faire une caste privilégiée qui se cristallisera dans une société donnée, au lieu de chercher à fusionner avec elle. Les minorités, ainsi constituées en corps autonomes, sont des éléments de désorganisation nationale, de désagrégation de l'Etat. Ce principe est un danger parce qu'il encourage les bénéficiaires à réclamer tous les avantages dont jouissent les autres citoyens sans rien donner en échange à l'Etat qui les concède, sans lui donner en particulier cet attachement loyal sur lequel il est en droit de compter. C'est un danger, parce que, protégées par des traités internationaux, les minorités profiteront de la première occasion pour susciter des difficultés à l'Etat. Au lieu de porter leurs plaintes éventuelles devant les autorités locales, elles ne manqueront point de les déférer à l'autorité étrangère, instituée à cet effet par les traités de paix, au Conseil de la Société des Nations. Menacé de conflits continuels avec ce Conseil, exposé à d'incessantes immixtions dans l'exercice de sa souveraineté intérieure, quels sentiments l'Etat intéressé pourra-t-il nourrir à l'égard d'une catégorie extrêmement encombrante de ressortissants ? On peut les deviner. Loin d'assurer l'ordre et la paix sociale, la protection des minorités, telle qu'elle a été organisée par les traités de paix ,est un ferment de discorde et de haines **nationales ».**

différend ayant un caractère international susceptible d'être déféré sans appel à la Cour permanente de justice internationale. Il y a là une importante innovation, puisque, sous l'empire des anciens errements tels qu'ils résultaient notamment du traité de Berlin de 1878, la garantie d'exécution pour les prescriptions relatives aux droits des minorités ne reposait en définitive que sur les seules grandes puissances. Le droit de signaler les infractions ou les dangers d'infraction ainsi réservé aux membres du Conseil n'exclut pas, au surplus, la faculté des minorités elles-mêmes ou des Etats non représentés au Conseil de les indiquer de leur côté à la Société des Nations; mais cet acte doit conserver les caractères d'une pétition ou d'une simple information et ne saurait avoir pour effet juridique de saisir le Conseil et de provoquer son intervention (1). Le mode de protection des minorités est soumis en Turquie à des règles particulières: aux termes de l'article 151 du traité de Sèvres, « les *principales puissances alliées* doivent, *après examen en commun avec le Conseil de la Société des Nations*, déterminer quelles mesures sont nécessaires pour garantir l'exécution des dispositions concernant les minorités », mesures que le gouvernement ottoman s'engage à accepter (2). —

---

(1) V. conf. rapport de M. Tittoni au Conseil de la Société des Nations sur la procédure à suivre pour la garantie de la Société des Nations à l'égard des clauses des traités relatives aux minorités, 22 octobre 1920. Comp. résolutions du Conseil du 25 octobre 1920 et du 27 juin 1921. Un certain nombre de pétitions de minorités a été soumis à la Société des Nations. V. Rapport à la troisième Assemblée de la Société des Nations, 3 juillet 1922, pp. 46-47. — La procédure actuellement établie en ce qui concerne la protection des minorités a fait l'objet de certaines critiques comme insuffisante pour assurer cette protection; des modifications y ont dès lors été proposées. V. notamment *Mémoire relatif à la procédure à suivre en cas de plaintes pour infractions aux stipulations des traités concernant la protection des minorités*, présenté à la Société des Nations par la Ligue allemande de Tchécoslovaquie pour la Société des Nations et l'entente parmi les nations, Prague, 1922. — Avant l'ouverture de la troisième Assemblée de la Société des Nations en septembre 1922, on avait proposé d'organiser l'institution d'une procédure, en vertu de laquelle la Société des Nations, à la requête d'un Etat ayant des nationaux dans un autre Etat, pouvait réclamer des commissions d'enquête et des fonctionnaires à postes fixes sur le territoire de ce dernier pays. Cette proposition, qui n'a pas été admise, a été spécialement critiquée par M. Dissesco, premier délégué de la Roumanie à la Société des Natinos (déclaration au Temps, Temps du 7 octobre 1922, p. 1), comme étant le meilleur moyen d'organiser un Etat dans l'Etat, dont l'action aurait menacé le pays majoritaire de désagrégation, et comme devant, par l'atteinte qu'elle porte à la souveraineté des Etats, être une source de guerres.

(2) En ce qui concerne la protection des minorités en Turquie, la commission alliée nommée par le Conseil des ministres et ambassadeurs des principales puissances avait recommandé d'insérer dans le traité avec la Turquie : « 1° que la clause du chapitre tout entier (sur les minorités) soit placée sous la garantie de la Société des Nations de la même manière que les clauses relatives aux minorités dans les traités déjà conclus entre les puissances

5° Les traités de 1919-1920 assujettissent à l'obligation d'assurer les droits des minorités, non pas *tous*, mais seulement *certains* Etats qui ont parmi leurs habitants une minorité d'éléments étrangers. Ils y soumettent l'Etat tchéco-slovaque, la Pologne, l'Autriche, l'Etat serbe-croate-slovène, la Roumanie, la Hongrie, la Grèce, la Bulgarie, la Turquie, l'Arménie. Mais ils ne parlent pas d'une obligation semblable à l'égard d'autres Etats, notamment à l'égard de l'Allemagne et de l'Italie qui, cependant, ont, eux aussi, dans les territoires qui leur ont été conservés et dans ceux qui leur ont été cédés, des habitants différant de la majorité de la population. D'où vient cette diversité de solution ? Les principales puissances alliées et associées ont probablement estimé que de pareils engagements sont inutiles vis-à-vis des grands pays d'une culture ancienne et avancée, comme est la leur. Et c'est sans doute pour y échapper elles-mêmes qu'elles ont été conduites à y soustraire l'Allemagne, oubliant ainsi les actes de cruel despotisme dont celle-ci s'est rendue coupable avant la grande guerre envers les minorités polonaises de ses territoires. Il faut noter, en outre, qu'aux termes des traités, les garanties auxquelles ont droit les minorités dans les Etats secondaires alliés, agrandis par la guerre, sont applicables, non seulement sur leurs territoires nouvellement acquis, mais sur tout l'ensemble de leur domaine, même dans les régions où ils étaient déjà

---

alliées et associées et les Etats d'Europe ; 2° qu'un représentant nommé par le Conseil de la Société des Nations réside à Constantinople pour surveiller l'application des clauses de ce chapitre et adresse périodiquement des rapports au Conseil de la Société, ce représentant devant avoir le droit de faire des enquêtes sur place ou d'envoyer ses délégués sur les lieux pour faire des enquêtes sur toute infraction aux clauses dudit chapitre ». Le Conseil de la Société des Nations, saisi de ce point de vue, sans donner une solution définitive, exprima l'opinion qu'en l'absence d'un gouvernement stable et organisé existant actuellement en Turquie et vu la non entrée de celle-ci dans la Société des Nations, il était difficile de faire donner par la Société des Nations en Turquie une garantie en ce qui concerne les minorités analogue à celle admise pour la Pologne et d'autres Etats de l'Europe, et il se montra peu disposé à accepter l'institution d'un représentant à Constantinople, qui impliquerait une sorte de double emploi avec la Commission alliée de contrôle se trouvant dans cette ville (note verbale adressée le 17 mars 1920 au Conseil suprême des puissances par le secrétaire général de la Société des Nations, reproduite par M. Frangulis, *La question du proche Orient*, 1922, annexe, p. 27). M. Balfour, dans un memorandum du 15 mars 1920, émit personnellement l'avis, qu'il croit d'ailleurs partagé par ses collègues, que la Société des Nations, n'ayant aucune force à sa disposition immédiate, n'aurait aucun moyen de défense en dehors des remontrances verbales, qui sont en Turquie sans aucune efficacité et que, dans ces conditions, elle ne saurait se charger dans ce pays, en ce qui concerne les minorités, des mêmes responsabilités que celles prévues par certains autres traités européens (memorandum de M. Balfour, dans Frangulis *op. cit.*, p. 30).

souverains avant le grand conflit. Les traités eussent été, semble-t-il, mieux inspirés s'ils avaient donné à la protection des minorités, à titre d'individus et non à titre de collectivités, le caractère d'un principe universel, applicable à tous les Etats, quel que soit leur rang ou leur situation, que ce soient des Etats grands ou petits, diminués à la suite de la guerre ou créés par celle-ci, victorieux, vaincus ou neutres. Alors, en effet, devenue une règle fondamentale du droit contemporain, elle aurait produit partout ses effets bienfaisants, sans que les Etats secondaires pussent éprouver un sentiment d'humiliation à l'idée que ce n'est qu'à eux que la protection des minorités est imposée, sans qu'aucun Etat fût en droit de la considérer comme une sorte de *capitis diminutio,* comme une restriction injuste et unilatérale de sa souveraineté.

Les principes relatifs aux droits des minorités qu'ont ainsi posés pour certains Etats les traités de paix de 1919-1920 ont été encore précisés et développés à l'égard de plusieurs d'entre eux par d'autres conventions, dont les premiers avaient prévu la conclusion et qu'ont signées avec eux les principales puissances alliées ou associées. On peut, à cet égard, citer les conventions de minorités du 28 juin 1919 avec la Pologne, du 10 septembre 1919 avec l'Etat serbe-croate-slovène et avec la Tchéco-Slovaquie, du 9 décembre 1919 avec la Roumanie, du 10 août 1920 avec la Grèce et avec l'Arménie: le traité conclu avec la Pologne, le premier en date, peut servir d'exemple le plus typique et en même temps le plus complet de la manière dont ces droits ont été définis et établis. Il faut aussi signaler le traité et le procès-verbal concernant le droit de nationalité et la protection des minorités, signés à Brünn et à Carlsbad les 7 juin et 23 août 1920, entre l'Autriche et la Tchéco-Slovaquie, le traité de Prague du 29 novembre 1920 entre la Pologne et la Tchéco-Slovaquie, les accords du 9 novembre 1920 (art. 33) et du 24 octobre 1921 (art. 225 et s.) entre la Pologne et la ville libre de Dantzig, le traité de paix de Riga du 18 mars 1921 (art. 7) entre la Pologne, la Russie des Soviets et l'Ukraine. A quelques exceptions près, les droits des minorités ont été réglementés dans toutes ces conventions d'une façon analogue. On doit toutefois noter que ces conventions particulières ont accentué plus que les traités de paix l'idée de protéger les droits de groupements ou de collectivités reconnus comme unités juridiques. C'est ainsi, par exemple, que le traité avec la Tchéco-Slovaquie donne au territoire des Ruthènes, à l'intérieur de l'Etat tchéco-slovaque, la plus large autonomie compatible avec l'unité de cet Etat, en le dotant d'une diète propre exerçant le pouvoir législatif en matière de langue, d'instruction et de religion ainsi que pour l'administration locale

et en lui garantissant une représentation équitable au parlement de l'Etat. De même, la convention avec la Roumanie octroie une autonomie scolaire et religieuse locale, sous le contrôle de l'Etat roumain, aux communes saxònnes et tchèques, en Transylvanie. Enfin, le traité serbe-croate-slovène assure la désignation d'un Reiss-ul-Uléma pour les Musulmans ainsi que la protection et la création des fondations pieuses ou des établissements religieux ou de bienfaisance musulmans, et le traité polonais reconnaît certains droits aux communautés privées en même temps qu'il tient compte à plusieurs égards des coutumes spéciales à la nation israélite; dispositions analogues dans l'arrangement avec la Grèce. Il convient, d'autre part, d'observer que, à la différence des traités de paix et des autres conventions particulières, l'accord du 10 septembre 1919 conclu avec l'Etat serbe-croate-slovène applique la part équitable des fonds publics affectés à l'enseignement dans la langue des minorités, non pas au territoire entier de l'Etat, mais seulement aux territoires qui lui ont été récemment rattachés (art. 9) (1).

Les puissances alliées ou associées se sont réservé le droit, dans les traités de Neuilly (art. 56) et de Sèvres (art. 143), d'imposer à la Bulgarie et à la Turquie la reconnaissance des dispositions qu'elles jugeraient opportun que la Grèce passât avec ces deux pays relativement à l'émigration réciproque et volontaire des invidus appartenant aux minorités ethniques en Bulgarie, en Turquie et en Grèce : à cet effet, une convention est intervenue le 27 novembre 1919 entre la Bulgarie et la Grèce qui reconnaît aux minorités ethniques des deux pays le droit d'émigrer librement, en facilite l'exercice par tous les moyens et décide que les émigrants perdront la nationalité du pays qu'ils abandonnent dès l'instant où ils l'auront quitté pour acquérir celle du pays de destination dès leur arrivée sur le territoire de ce pays ; une commission mixte, composée d'un membre nommé par le gouvernement hellénique, d'un membre nommé par le gouvernement bulgare et de deux membres désignés par la Société des Nations, est chargée de surveiller l'émigration.

A la date du 15 décembre 1920, l'Assemblée de la Société des Nations a adopté le vœu suivant : « Dans le cas où les Etats baltiques et caucasiens et l'Albanie seraient admis dans la Société des Nations, l'Assemblée recommande à ces Etats de prendre les mesures propres à assurer l'application des principes généraux inscrits dans les traités de minorités et leur demande de bien

---

(1) V. dans Vichniac, *op. cit.*, pp. 30-46 l'analyse des divers traités de minorités avec l'indication de leurs différences.

vouloir se mettre d'accord avec le Conseil sur les détails d'application ».

Les Etats auxquels les traités de 1919-1920 ont imposé le respect des minorités se trouvant sur leur territoire se sont empressés, pour la plupart, d'introduire des dispositions à cet égard dans leurs lois internes. — Ainsi ont fait la Pologne par les articles 109, 110, 111, 115 de sa constitution du 17 mars 1921 et la Tchéco-Slovaquie par le chapitre VI, art. 128 et s. de sa loi constitutionnelle du 29 février 1920 (1). — La Finlande a garanti par sa loi constitutionnelle les droits des minorités. Le 27 juin 1921, après avoir reconnu la souveraineté de la Finlande sur les îles d'Aland, le Conseil de la Société des Nations a adopté une résolution relative aux garanties que la Finlande doit accorder à la population des îles d'Aland pour la préservation de sa langue, de sa culture et de ses traditions locales suédoises. — A la réunion du Conseil de la Société des Nations du 2 octobre 1921, le représentant de l'Albanie a signé une déclaration contenant des stipulations analogues à celles contenues dans les traités de minorités : cette déclaration a été ratifiée par l'Albanie le 17 février 1922 et placée sous la garantie de la Société des Nations. — Le 22 septembre 1921, à l'Assemblée de la Société, les représentants de l'Esthonie, de la Lettonie et de la Lithuanie ont signé une déclaration par laquelle les gouvernements esthonien, letton et lithuanien acceptent le vœu du 15 décembre 1920. La Lettonie, dans sa constitution, a consacré la protection des minorités en garantissant l'égalité entre les minorités ainsi qu'entre elles et la majorité des habitants, et en prévoyant pour les minorités le droit de créer des organisations autonomes de droit public. Les droits des minorités ethniques sont également garantis par la constitution de la République Esthonienne du 15 juin 1920, mise en vigueur le 20 décembre 1920 (art. 6 à 26). Le 12 mai 1922, le représentant de la Lithuanie a signé une déclaration dont les stipulations sont analogues à celles du traité de minorités polonais. — L'article 2 de la décision relative à la Haute-Silésie, prise le 20 octobre 1921 par la Conférence des ambassadeurs, sur l'avis du Conseil de la Société des Nations, a prévu qu'un accord serait conclu entre le gouvernement allemand et polonais au sujet des droits de nationalité, de domicile et de protection des minorités en Haute-Silésie : cet acord a été signé à Genève le 15 mai 1922 (2).

---

(1) V. Blociszewski, *La constitution polonaise du 17 mars 1921* et *La constitution tchécoslovaque*, Revue des sciences politiques, t. XLV, 1922, p. 53 et p. 243.

(2) V. Rapport à la troisième Assemblée de la Société des Nations sur

A la date du 17 mars 1922, une convention signée à Varsovie entre la Pologne, l'Esthonie, la Finlande et la Lettonie a déclaré dans son article 5 : « Les Etats dans lesquels se trouvent des minorités ethniques appartenant à la race dominante de l'un des autres Etats contractants garantissent à ces minorités tous les droits et libertés leur assurant la conservation et le libre développement de leurs organisations culturelles nationales » (1). Et, par l'accord de Lany conclu en décembre 1921, la Tchéco-Slovaquie et l'Autriche (art. 6) « se sont engagées à veiller à ce que les accords concernant la règlementation des questions relatives aux minorités, qui ont été ou seront conclus, soient dûment observés » (2).

Au point de vue de la protection des minorités, faut-il considérer comme se trouvant exactement dans la même position de droit les pays qui ont conclu à ce sujet des traités avec les puissances alliées et associées, comme par exemple la Pologne et la Tchéco-Slovaquie, et ceux, qui, comme la Lettonie, ont simplement acepté le vœu de l'Assemblée de la Société des Nations du 15 décembre 1920 demandant aux Etats de prendre des mesures pour l'application des principes inscrits dans les traités de minorités et de s'entendre avec le Conseil de la Société sur les détails d'application ? On a prétendu qu'une distinction devait être faite entre ces pays : on a dit que, pour les premiers, la protection des minorités constitue une condition de leur indépendance résultant d'un accord et forme en réalité un droit international ou superétatique dont l'inobservation par eux doit permettre l'intervention de tous les autres Etats, tandis que, pour les seconds, cette protection n'est qu'un engagement dont la réalisation dépend de leur libre détermination ressortissant à leur propre souveraineté et qui, exclusif de toute obligation absolue de conclure un accord, n'autorise aucune immixtion étrangère dans leur vie constitutionnelle intérieure. C'est le système qu'a soutenu la Lettonie dans une lettre de son ministre à Rome, M. Walters, du 17 juillet 1922, à M. da Gama, représentant du Brésil au Conseil de la Société des Nations et rapporteur de la question des minorités en Lettonie (3).

409[11]. — Dans le traité de paix qu'au cours de la grande guerre les Empires centraux avaient imposé, le 7 mai 1918, à la Rou-

---

l'œuvre du Conseil et sur les mesures prises pour exécuter les décisions de l'Assemblée, 3 juillet 1922, pp. 45-46.

(1) V. le texte de la convention du 17 mars 1922 dans le Temps du 2 avril 1922, p. 2.

(2) V. le texte dans la Vie des Peuples, t. VI, 1922, p. 660.

(3) V. Journal officiel de la Société des Nations, t. III, n° 9, septembre 1922, p. 1035.

manie, et que les traités de paix de 1919-1920 ont déclaré abrogé, il existait également certaines clauses obligeant la Roumanie à assurer la protection des minorités existant sur son territoire (art. 27 et s.). Mais ces clauses n'avaient pas une portée plus grande que celle des stipulations admises antérieurement par le traité de Berlin du 13 juillet 1878: elles avaient trait, en effet, exclusivement à l'égalité des confessions *religieuses* au point de vue de l'exercice des droits civils et politiques. — C'est au contraire d'une manière plus large que, le 14 octobre 1920, à la suite du traité de paix du même jour entre la Russie des Soviets et la Finlande, la délégation russe déclara vouloir assurer la protection de la minorité finnoise du gouvernement de Petrograd. Car, par sa déclaration, elle a reconnu à la population de nationalité finnoise « le droit de jouir entièrement des mêmes avantages que les lois russes accordent aux minorités nationales, et spécialement : le droit de régler librement, dans les limites des lois et des règlements généraux, son instruction et enseignement publics, son administration communale et intercommunale, ainsi que son organisation judiciaire locale; de procéder à toutes les mesures nécessaires en vue du développement de son état économique; de réaliser les buts sus-mentionnés au moyen d'organisations nécessaires de la représentation et du pouvoir exécutif, lesquelles organisations seront subventionnées sur les fonds publics, d'une manière suffisante, conformément aux lois en vigueur; de se servir librement de la langue de la population locale pour l'instruction et l'enseignement publics ainsi que pour d'autres affaires de l'intérieur » (1).

Dans l'arrangement local et provisoire que la France conclut à Angora le 20 octobre 1921 avec la Turquie kemaliste, il est fait aussi allusion aux droits des minorités. L'article 6 de cet accord dispose en effet : « Le gouvernement de la grande Assemblée de Turquie déclare que les droits des minorités solennellement reconnus dans le Pacte national seront confirmés par lui sur la même base que celle établie par les conventions conclues à ce sujet entre les puissances de l'Entente, leurs adversaires et certains de leurs alliés ». Et, d'après l'article 7 : « Un régime administratif spécial sera institué pour la région d'Alexandrette. Les habitants de race turque de cette région jouiront de toutes les facilités pour le développement de leur culture. La langue turque y aura le caractère officiel ».

409[12]. — On ne doit entendre par *minorités* pouvant réclamer la jouissance des droits indiqués ci-dessus, que des personnes

---

(1) Recueil des traités de la Société des Nations, t. III, 1921, p. 59.

faisant partie de l'Etat qu'ils habitent. Les émigrants qui ont quitté leur pays pour venir s'établir dans un autre Etat ne peuvent donc être considérés comme des minorités par rapport à cet Etat : accueillis par celui-ci aux termes de ses lois, ils ne sont que des étrangers jusqu'au moment où ils auront été incorporés dans la nationalité de l'Etat (1). — Des traités, comme le traité de paix de Neuilly du 27 novembre 1919 avec la Bulgarie et ceux rendus en exécution de son article 56, notamment la convention du 27 novembre 1919 entre la Bulgarie et la Grèce, ont toutefois, on l'a vu (n° 409[16]), prévu le cas d'une « émigration » des « minorités ethniques »; mais il convient de noter qu'il est stipulé en pareil cas que « les émigrants perdent la nationalité du pays qu'ils abandonnent, dès l'instant où ils l'auront quitté, et acquièrent celle du pays de destination dès leur arrivée sur le territoire de ce pays » (V. art. 5, convention entre la Grèce et la Bulgarie).

409[18]. — A la date du 21 septembre 1922, la troisième Assemblée de la Société des Nations a, sur la proposition de M. le professeur Murray, représentant de l'Afrique du Sud, adopté les propositions suivantes concernant la question des minorités :

« 1° Bien que, dans des cas d'infraction sérieuse aux traités de minorités, il soit nécessaire que le Conseil conserve son plein droit d'agir directement, l'Assemblée reconnaît que, dans les cas ordinaires, le meilleur moyen pour la Société des Nations d'entretenir de bonnes relations entre les différents gouvernements signataires des traités et les personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, placées sous leur souveraineté, est d'avoir avec ces gouvernements des communications officieuses et bienveillantes. A cet effet, l'Assemblée suggère que le Conseil pourrait demander à avoir à sa disposition un personnel de secrétariat plus nombreux.

« 2° En cas de divergence d'opinion sur des questions de droit ou de fait, concernant les stipulations des traités de minorités, entre le gouvernement intéressé et l'un quelconque des Etats membres du Conseil de la Société des Nations, l'Assemblée recommande aux membres du Conseil de faire appel, en évitant tout délai inutile, à la décision de la Cour permanente de justice internationale, conformément aux traités de minorités, étant entendu que les autres formes de conciliation prévues par le Pacte peuvent toujours être employées.

---

(1) V. en ce sens les observations de M. Rodrigo Octavio et le projet de M. Alvarez lors de la deuxième session de l'Union juridique internationale, Séances et travaux de l'Union juridique internationale, 2e session, 1919, pp. 38 et 85.

« 3° L'Assemblée, tout en reconnaissant le droit fondamental des minorités à être protégées par la Société des Nations contre toute oppression, insiste sur le devoir qui incombe aux personnes appartenant aux minorités de race, de religion ou de langue de coopérer, en citoyens loyaux, avec la nation à laquelle ils appartiennent maintenant.

« 4° L'Assemblée exprime l'espoir que les Etats qui ne sont liés vis-à-vis de la Société des Nations par aucune obligation légale en ce qui concerne les minorités observeront cependant, dans le traitement de leurs minorités de race, de religion ou de langue, au moins le même degré de justice et de tolérance qui est exigé par les traités, et selon l'action permanente du Conseil.

« 5° Le Secrétariat général, chargé de réunir des informations concernant la façon dont sont exécutés les traités de minorités, doit non seulement assister le Conseil dans l'examen des plaintes concernant les infractions à ces traités, mais doit aussi aider le Conseil à se rendre compte de la façon dont les personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue remplissent leurs devoirs envers leurs Etats. Les informations ainsi réunies pourraient être mises à la disposition des Etats membres de la Société s'ils le demandent ».

Ces résolutions sont importantes, car elles tiennent compte des devoirs aussi bien que des droits des minorités nationales.

Dans la note, que, le 23 septembre 1922, les ministres des affaires étrangères de France et de Grande-Bretagne, M. Poincaré et lord Curzon, et l'ambassadeur d'Italie en France, M. le comte Sforza, réunis à Paris, ont adressée au gouvernement turc d'Angora pour l'inviter à se faire représenter à une conférence diplomatique destinée à négocier et à conclure un traité de paix définitif entre la Turquie, la Grèce et les puissances alliées à la suite des victoires de la Turquie contre la Grèce en Asie-Mineure, on trouve cette déclaration que les trois gouvernements de France, de Grande-Bretagne et d'Italie promettent à la Turquie de soutenir, à la prochaine conférence, les revendications de celle-ci en ce qui concerne la Thrace, à la condition, notamment, que des mesures seront prises d'un commun accord, dans le traité, pour assurer efficacement, sous les auspices de la Société des Nations, la protection des minorités de race et de religion. — Aux premiers jours d'octobre 1922, M. Hughes, secrétaire d'Etat des Etats-Unis d'Amérique, a adressé à la Turquie, à la Grèce et aux puissances intéressées une note définissant le point de vue américain dans le problème oriental, et demandant spécialement : 1° que protection soit accordée aux minorités chrétiennes en Turquie et aux minorités musulmanes en Thrace ; 2° que cer-

tains territoires soient réservés aux minorités, qu'il serait bon d'éloigner de leurs résidences actuelles. — A la note des puissances le gouvernement turc d'Angora a répondu, le 4 octobre 1922, qu'il acceptait en principe le projet tendant à la sauvegarde des minorités dans les limites compatibles soit avec l'indépendance de la Turquie, soit avec ce qu'exige un réglement efficace dans le Proche-Orient.

409[14]. — Du régime de protection des minorités établi par les différents traités auxquels la grande guerre a donné naissance, on doit rapprocher le traitement de protection également reconnu, par l'article 95 du traité de Sèvres du 10 août 1920 avec la Turquie, aux Juifs disséminés dans tous les pays (V. n° 200[3]).

409[15] — Au cours de la conférence de la paix de Paris, en commission comme en séance plénière, les 13 février, 11 et 28 avril 1919, le Japon demanda l'insertion dans les traités d'une clause ainsi conçue : « L'égalité des nations étant un principe fondamental de la Société des Nations, les hautes parties contractantes conviennent d'accorder, aussitôt que possible, à tous les nationaux étrangers des Etats membres de la Société, un traitement égal et juste sous tous les rapports, sans faire entre eux aucune distinction, soit en droit, soit en fait, en raison de leur race ou de leur nationalité ». Mais la proposition japonaise ne fut pas admise, devant l'opposition des Etats-Unis que préoccupe le problème de l'immigration.

Du 1[er] au 6 septembre 1921, un congrès Pan-Noir, de composition internationale, s'est tenu à Paris, qui, après un « appel au monde », demandant la proclamation du principe de l'égalité des races, a émis un vœu tendant notamment « à la reconnaissance comme hommes civilisés des hommes quelle que soit leur race ou leur couleur, à la liberté pour eux de conserver leur religion et leurs coutumes sociales, à la création à la Société des Nations d'une organisation permanente destinée à travailler à la libération, à l'évolution et à la protection de la race noire, à l'institution au Bureau international du travail d'une section chargée plus spécialement de la protection et de la défense des travailleurs indigènes » (1).

409[16]. — PROTECTION DES POPULATIONS INDIGÈNES. — BUREAU INTERNATIONAL POUR LA DÉFENSE DES INDIGÈNES. — A la suite de diverses violations de l'Acte de Berlin du 26 février 1885, sur la protection des populations indigènes, la suppression de l'esclavage et de la traite des noirs, commises par certaines puis-

---

(1) V. Gratien Candace, *Le deuxième Congrès de la race noire en 1921*, 1921. — J. I. P., t. XLVIII, p. 641. — Revue internationale de la Croix-Rouge, 1922, p. 231.

sances, notamment dans le bassin conventionnel du Congo, il s'est fondé en plusieurs pays des sociétés pour la défense des indigènes des colonies, possessions et protectorats (1) : « Congo Reform Association », en Angleterre (1904); « Ligue française pour la défense des indigènes dans le Bassin conventionnel du Congo », en France (1908); « Ligue suisse pour la défense des indigènes », en Suisse (1908); « Kongo Liga », en Allemagne (1910). Des ligues nationales de défense des indigènes existent encore en Italie, aux Etats-Unis, au Canada, au Pérou, en Australie. Le 24 février 1913, M. Louis Ferrière a créé à Genève un « Bureau international pour la défense des indigènes », destiné à coordonner et à stimuler l'activité des associations similaires dans le monde entier. Ce bureau a été réorganisé en 1920. Son but est de : 1° défendre les indigènes sans distinction d'habitat ni de race; 2° coordonner les efforts des ligues de défense des indigènes et d'établir des liens permanents entre celles-ci ; 3° créer des ligues nouvelles dans les pays qui n'en possèdent pas. C'est un organisme international mais non officiel. — On doit toutefois noter que la protection des indigènes a fait également l'objet, de la part des puissances, de dispositions spéciales. Dans l'article 23, *a* et *b* du Pacte de la Société des Nations de 1919, il est dit en effet que les membres de la Société « s'efforceront d'assurer et de maintenir des conditions de travail équitables et humaines pour l'homme, la femme et l'enfant sur leur propre territoire... et d'assurer le traitement équitable des populations indigènes soumises à leur administration »; l'article 22 du même acte a, d'autre part, par l'institution du « mandat international », créé un organisme officiel de surveillance qui doit asssurer aux indigènes un traitement digne de l'humanité civilisée. En outre, la partie des traités de paix de 1919-1920, qui se rapporte à l'Organisation internationale du travail, contient une clause obligeant les membres de la Société des Nations à appliquer les conditions du travail à leurs colonies, possessions et protectorats (V. art.

---

(1) Parmi les abus les plus criants dont ont été ou sont victimes les indigènes dans divers pays et colonies, on peut citer les suivants : spoliation des terres (Rhodesia); supplice du portage qui décime les populations (Cameroun, Congo français, etc); empoisonnement et dépopulation par l'alcool (Nouvelles-Hébrides et colonies en général); refoulement des indigènes dans des réserves improductives (Australie, Nouvelle-Calédonie, Rhodésia, Transvaal); travail forcé (Kenya Colony, Mozambique, etc.); asservissement par contrats à longs termes (Iles Fidji, etc); enlèvement par ruse dit « Kidnapping » (Océanie); condamnations sans jugement et exécutions aggravées par des tortures (lynching, etc.); mépris injustifié du blanc pour le noir (Color-Bar dans l'Afrique du Sud, aux Etats-Unis, etc.); esclavage pour dettes ou péonage (divers Etats de l'Amérique méridionale); esclavage domestique; vol de petites filles (Cameroun, etc.).

421, traité de Versailles ; art. 366, traité de Saint-Germain) (1). — A la troisième Assemblée de la Société des Nations à Genève, au mois de septembre 1922, M. Bellegarde, délégué de la république d'Haïti, a présenté un projet de résolution au sujet d'incidents qui se sont déroulés dans le Sud-Ouest Africain où une expédition militaire fut dirigée contre des indigènes protégés sous mandat de la Société des Nations (insurrection Bondelzwart, 1922). Par résolution du 20 septembre, l'Assemblée a admis qu'une enquête serait faite au sujet de ces incidents par le gouvernement de l'Union Sud-Africaine en sa qualité de puissance mandataire du Sud-Ouest Africain.

409[17]. — La protection et l'inviolabilité de la personne humaine doivent-elles être étendues AUX ANIMAUX ? Le juriste français Engelhardt (*De l'animalité et de son droit*, 1900) pense que les animaux ont, comme les hommes, certains droits positifs sanctionnés par le pouvoir souverain et il se demande si les droits des animaux ne seront pas un jour pleinement reconnus, comme l'ont été ceux de l'étranger et de l'esclave ; il ne va pas toutefois jusqu'à admettre qu'on doive reconnaître aux animaux pour eux-mêmes le droit à la vie : « L'homme, dit-il en effet p. 120, ne reconnaît pas et ne peut pas reconnaître à l'animal le droit absolu à l'existence. Une loi fatale l'oblige à se nourrir de la substance des animaux et à se vêtir de leurs dépouilles. C'est pour lui, suivant les circonstances et les climats, une nécessité à laquelle il est d'autant plus naturel qu'il obéisse que le monde des êtres lui est effectivement soumis et que d'ailleurs ces êtres... se mangent entre eux ». — Le droit international positif a effectivement, à plusieurs reprises, placé sous la protection de la loi la conservation de certaines espèces d'animaux. Mais il faut observer qu'il l'a fait dans l'intérêt de l'homme, pour lui garantir les profits que l'existence des animaux peut directement ou indirectement lui procurer, beaucoup plus que dans celui des animaux eux-mêmes. — 1° Une convention signée à Londres le 19 mai 1900 entre l'Allemagne, l'Espagne, l'Etat indépendant du Congo, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Portugal, a interdit, d'une manière plus ou moins absolue, dans les possessions africaines de ces Etats situées dans une zone analogue à celle fixée par l'acte de Bruxelles du 2 juillet 1890, le massacre des diverses espèces animales vivant à l'état sauvage qui sont utiles à l'homme ou inoffensives. En agissant de la sorte, les puissances signataires de cette convention ont eu en vue moins

---

(1) V. Junod, *Le Bureau international pour la défense des indigènes*, Revue internationale de la Croix-Rouge, 1922, p. 27. — Comp. John Harris, *Back to Slavery ?* 1921.

un but humanitaire qu'un but utilitaire : elles ont voulu surtout empêcher que, par une destruction systématique, les animaux dont s'agit ne disparussent entièrement et ainsi ne pussent plus être une source de commerce pour les Européens résidant dans la région (1). — 2° Une convention a été signée le 19 mars 1902, entre l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, le Luxembourg, Monaco, le Portugal, la Suède et la Suisse, pour la protection des oiseaux utiles à l'agriculture. En 1920, des conventions ont été de même conclues par les Etats-Unis avec les républiques du Mexique et des Etats de l'Amérique centrale ou de l'Amérique du Sud pour la protection des oiseaux migrateurs, émigrant temporairement des Etats-Unis dans ces pays. — 3° On peut encore signaler la convention du 6 mai 1882 pour la pêche dans la mer du Nord, et le règlement arbitral de 1893 pour la protection des phoques à fourrure dans la mer de Behring. Le 7 juillet 1911, une convention a été signée entre les Etats-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne, le Japon et la Russie pour la protection des phoques dans les eaux du Pacifique septentrional (2). La règlementation de la pêche dans certaines mers, ainsi que dans certains fleuves et cours d'eaux internationaux, a fait aussi l'objet de nombreux accords entre Etats (V. notamment, conventions des 9 février 1901 et 16/29 octobre 1907 entre la Russie et la Roumanie sur la pêche dans le Pruth, le Danube et la mer Noire ; notes des 29 juin, 3 juillet et 14 juillet 1920 entre la Finlande et la Norvège sur la pêche dans les eaux de Tana). — Les traités de paix de 1919-1920 ont remis immédiatement en vigueur dans les rapports entre les anciens belligérants les conventions du 19 mars 1902 et du 6 mai 1882 (V. art. 282 et 285, traité de Versailles, etc.). La Bulgarie, par le traité de paix de Neuilly du 27 novembre 1919, s'est engagée à adhérer à la convention du 19 mars 1902 sur la protection des oiseaux utiles (art. 167).

---

(1) V. R. D. I. P., t. VII, p. 519. — V. encore Engelhardt, *La protection internationale des animaux*, R. D. I., 2e série, t. IV, p. 140.

(2) G. F. de Martens, *Nouveau recueil général de traités*, 3e série, t. V, p. 720. — Une loi anglaise a été rendue le 7 août 1912 pour l'exécution de la convention de 1911 (G. F. de Martens, *op. cit.*, 3e série, t. VII, p. 418).

CHAPITRE II

LE DROIT D'ÉMIGRATION (1)

410. — L'émigration est le fait, par les personnes se trouvant dans un Etat, d'abandonner le sol de cet Etat pour aller résider ou s'établir sur le territoire d'un autre. Elle suppose chez celui

(1) V. Allien, *Immigration. Should restrictions be imposed*, 1904. — Apuzzo, *L'emigrazione nel diritto italiano*, 1905. — Arduino, *Emigrazione ed immigrazione*, 1910. — Assalone, *La legge per la tutela giuridica degli emigranti*, 1915. — Barra, *La immigracion en la Republica Argentina*, 1905. — Beccherini, *Il fenomeno della emigrazione negli Stati Uniti*, 1906. — Bendix, *Fahnenflucht und Vertetzung der Wehrpflicht durch Auswanderung*, 1906. — Berne, *L'immigration européenne en Argentine*, 1915. — Blanc, *L'immigration en France et le travail national*, 1901. — Bokemeyer, *Auswanderungweisen*, 1892. — Bonola, *L'emigrazione e le sue leggi*, 1906. — Bottella, *El problema de la emigracion*, 1888. — Cailleux, *La question chinoise aux Etats-Unis et dans les possessions des puissances européennes*, 1898. — Calvo, *L'émigration et la colonisation*, 1875. — Chandèze, *L'émigration*, 1898. — Casta-Lumis, *Etude historique sur les origines de l'immigration réglementée dans nos anciennes colonies de la Réunion, la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane*, 1906. — Le Conte, *Etude sur l'émigration italienne*, 1908. — Dubreuil, *De la condition des Chinois et de leur rôle économique en Indo-Chine*, 1910. — Dutot, *De l'expatriation considérée sous les rapports économique, politique et moral*, 1840. — Evans, *The alien immigrant*, 1905. — Farrelly, *The United States Chinese exclusion act*, American Law Review, t. XXVIII, p. 734. — Festa, *L'emigrazione nella legislazione comparata*, 1905. — Fournier de Flaix, *La question des Chinois aux Etats-Unis*, Economiste français, 30 septembre 1893. — Geffcken, *L'Allemagne et la question coloniale*, R. D. I., t. XVII, pp. 105 et s. — Godio, *L'America ne suoi primi fattori: la colonizzazione e l'emigrazione*, 1892. — Gonnard, *L'émigration européenne au XIX^e^ siècle*, 1906. — Graziani, *La emigrazione italiana nella Republica Argentina*, 1905. — Guiral, *L'immigration réglementée aux Antilles françaises et à la Réunion*, 1910. — Hall, *Immigration and its effects upon the United States*, 1906. — Heyking, *Aperçu des législations étrangères sur l'immigration*, 1906. — Jeancourt-Galignani, *L'immigration en droit international*, 1908. — Kapp, *Immigration and the commissioners of emigration of State of New-York*, 1870. — Lafargue, *L'immigration chinoise en Indo-Chine*, 1909. — Lacassade, *Esclavage et immigration*, 1907. — Max Leclerc, *L'émigration chinoise et les relations internationales*, Revue des Deux Mondes, 1^er^ avril 1899. — Le Febvre, *L'ouvrier étranger et la protection du travail national*, 1901. — Louiche-Desfon-

qui se rend dans une contrée étrangère l'intention de s'y assurer une existence *durable*. Un simple voyage ou un court séjour à l'étranger ne saurait donc constituer au sens juridique une émigration. Il faut, d'ailleurs, une *libre* détermination de volonté de quitter le pays : ne seraient pas des émigrants les employés civils ou militaires qui se rendent à l'étranger pour l'accomplissement de leur mission ou l'exécution des ordres reçus de leurs gouvernements. Mais si, pour avoir le caractère d'une émigration, l'établissement doit être d'une certaine durée, il ne doit pas nécessairement avoir lieu *sans espoir ni pensée de retour* : il y a émigration dès lors que des individus quittent leur pays soit sans esprit de retour, soit en formant des projets indécis qui, plus tard, se résolvent par la séparation définitive ou par le retour.

Telle est la définition qu'à notre avis on doit donner de l'émigration. C'est celle généralement admise (1). Elle a rencontré tou-

---

taines, *De l'émigration. Etude sur la condition juridique des Français à l'étranger*, 1880. — Maggiore-Perni, *La legge della emigrazione permanente in Italia, con raffronti di statistica internazionale*, 1893. — Moore, *Les Etats-Unis fermés aux Chinois*, J. I. P., t. XIX, p. 389. — Musoni, *L'emigrazione*, 1904. — Olivi, *L'émigration au point de vue juridique international et les délibérations de l'Institut de droit international*, R. D. I., t. XXX, p. 413. — Paolo, *Appunti sull' emigrazione*. Il Circolo giuridico, t. XXV, 1894, p. 153. — Pierantoni, *I linciaggi negli Stati Uniti e la emigrazione italiana*, 1904. — Poiré, *Emigration française aux colonies*, 1897. — Proper, *Colonial immigration laws*. — Randon, *De l'émigration et de l'immigration au point de vue du droit international*, 1909. — Ratto, *Le problème international de l'émigration*, Rivista Italia, décembre 1906. — Robert, *Zur Auswanderungsfrage*, 1879. — Rougé, *Des conditions de l'émigration et de l'immigration aux colonies françaises et étrangères*, 1899. — Salomon, *La riforme della legge sull'emigrazione*, 1900. — Salvy, *L'immigration aux Etats-Unis et les lois fédérales*, 1908. — Sartori, *Accords internationaux sur l'émigration*, Rivista intern. de scienze sociale, 1906, pp. 223-328. — Senner, *How we restrict immigration*, North American Review, t. 158, p. 494. — Smith, *Emigration and immigration*, 1890. — De Valicourt, *L'émigrant français et sa condition en Argentine*, 1898. — De Varigny, *L'invasion chinoise et le socialisme aux Etats-Unis*, Revue des Deux-Mondes, 1er octobre 1878; *L'Océan Pacifique*. — De Vicq, *Les classes ouvrières et l'immigration en Australie*, Boll. del ministerio degli affari esteri, août 1893. — Whelpley, *Emigration: une affaire internationale*, Fortnightly Review, février 1905. — Wickers, *L'immigration réglementée à l'île de la Réunion*, 1911. — X., *Des restrictions à l'immigration et à l'admission des étrangers en Australie*, J. I. P., t. XXIX, p. 287. — X., *The Regulation of Immigration and the Doctrine of Expatriation*, A. J., 1907, p. 967. — Zannoni, *Relazione sulla emigrazione e la colonizzazione*, 1906.

(1) V. en particulier Pradier-Fodéré, *Traité de droit international public européen et américain*, t. I, n° 246. — Rivier, *Principes du droit des gens*, t. I, p. 269. — Zeballos, *La nationalité*, t. III, 1916, pp. 1, 5 et 46. — A la session de l'Institut de droit international tenue à Copenhague en 1897, M. Chrétien a proposé de définir ainsi l'émigration : « Il y a émigration toutes les fois qu'une personne transporte son domicile dans un nouvel Etat avec ou sans esprit de retour dans sa patrie » (Annuaire de l'Institut, t. XVI, p. 262).

tefois quelques contradicteurs. — Certains, en vue d'en rendre la notion plus précise, exigent que l'abandon du territoire ait un minimum de durée : c'est ainsi qu'une loi promulguée en Hongrie le 18 février 1909 a refusé de considérer comme émigrants « ceux qui vont séjourner dans un Etat d'Europe pour une période inférieure à une année dans le but d'y conduire à bonne fin certaines entreprises déterminées » (art. 1). — D'autres, tranchant plus encore avec notre définition, imposent, comme condition de l'émigration, un départ opéré sans esprit de retour : Bluntschli, Bonfils, de Louter, Pierantoni soutiennent cette dernière opinion (1).

410¹. — Il existe plusieurs sortes d'émigration. — L'émigration peut être d'abord *individuelle* ou *collective* : la première a lieu quand elle est le fait d'individus isolés ; la seconde implique l'exode simultané d'une masse ou d'un ensemble plus ou moins considérable de personnes. — Elle peut être, d'autre part, *permanente* ou *temporaire*, c'est-à-dire constituer un abandon, sinon définitif, du moins prolongé ou d'une durée incertaine, ou un éloignement durable, mais momentané, limité par son objet même : il s'agit, par exemple, d'individus qui, tous les ans, pendant un certain nombre de mois, vont à l'étranger faire des travaux déterminés, comme la moisson, puis retournent dans leur pays avec l'argent économisé. — On distingue encore une émigration *transmarine*, dans les pays d'outre-mer, et une émigration *continentale*, dans les pays d'un même continent : la première est ordinairement permanente et la seconde temporaire. — L'émigration, enfin, est *spontanée*, dépendante de la seule volonté de l'émigrant, ou *artificielle*, fondée sur des contrats bilatéraux de recrutement et d'embauchage : celle-ci présente presque toujours un caractère collectif. — Quand on parle d'émigration, on n'a d'ordinaire en vue que l'acte d'un *national* qui quitte sa patrie pour se fixer dans un autre Etat. Mais on peut aussi compter comme émigrant l'*étranger* qui abandonne le pays où il s'est établi pour aller ailleurs : ce sera alors l'émigration d'un immigré (2).

410². — Les causes de l'émigration sont des plus diverses : persécution religieuse, dissensions politiques, stérilité du sol, rigueur du climat, trop-plein de la population, etc... Elles se ramènent toutes, en définitive, au désir de l'émigré d'améliorer son sort, de

---

(1) Bluntschli, *Le droit international codifié*, art. 371. — Bonfils, *Manuel de droit international public*, 7e édit., n° 410. — De Louter, *Le droit international public positif*, édit. franç., t. I, p. 289. — Pierantoni, *La legge per la emigrazione nei suoi rapporti col servicio militare e con la cittadinanza*, 1901, p. 41.

(2) Comp. G. F. de Martens, *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, 1864, liv. II, chap. III, § 91, t. I, p. 254.

se procurer des moyens d'existence plus faciles. Antérieurement au XIXe siècle, ce sont surtout des motifs d'ordre politique, intolérance religieuse, discordes civiles, qui produisent l'émigration. Elle n'est alors qu'un accident dû à des circonstances exceptionnelles. On peut citer parmi les exemples les plus célèbres d'émigration ceux des Vaudois, des protestants français après la révocation de l'édit de Nantes, des émigrés pendant la Révolution française. Mais ensuite, avec l'organisation de pays nouveaux en Amérique, le développement du commerce et de l'industrie, la facilité des moyens de communication, les complications de l'existence, les causes économiques prennent de l'importance. Et l'émigration cesse d'être un fait disparaissant avec la crise qui l'a produit pour devenir un acte normal et constant, d'une fréquence plus grande ; elle tend d'autre part à revêtir le caractère d'un exode individuel beaucoup plus que celui d'un transport collectif. Cette évolution s'est maintenue jusqu'à l'époque actuelle. Aujourd'hui, en général, on émigre parce qu'on ne réussit plus à se procurer dans son propre pays les ressources ordinaires indispensables à l'entretien de la vie, parce qu'on veut se mettre dans la possibilité de gagner son pain quotidien pour soi et sa famille. L'émigration économique est désormais la règle. Ce n'est pas à dire cependant que l'émigration politique ait entièrement disparu: on l'a revue à l'époque la plus moderne avec les violences dont les Chrétiens ont été victimes en Turquie et la terreur qu'a instaurée en Russie le gouvernement des Bolchevistes.

410ª. — L'émigration n'emporte pas de plein droit un changement de nationalité. Celui qui quitte le pays où il se trouve pour s'établir ailleurs n'a pas nécessairement l'intention de renoncer à sa nationalité ; ce qu'il entend réaliser, c'est un simple abandon de résidence. Il ne faut pas confondre l'émigration avec l'expatriation. Si on devait admettre qu'un émigré perd sa nationalité par le seul fait de son départ, il en résulterait cette conséquence qu'il pourrait exister légalement des individus sans patrie, car l'arrivée de l'émigré dans le nouveau pays qu'il a choisi ne saurait lui en attribuer *ipso facto* la nationalité, un Etat ne pouvant, sans méconnaître les droits des autres, imposer sa nationalité à ceux qui viennent sur son territoire. Or une pareille situation est contraire aux principes du droit international : toute personne doit avoir une nationalité et n'en avoir qu'une seule (nos 418 et 419). Elle serait d'ailleurs la source de graves difficultés. Voici des émigrants qui, trompés dans leurs espérances, reviennent dans leur ancienne patrie ; à quel Etat demanderont-ils aide et assistance, s'ils ne sont les sujets d'aucun ? La conservation par l'émigré de sa nationalité évite un tel résultat : elle n'aura un inconvénient qu'au cas où un Etat conférerait de plein droit la naturalisation

aux étrangers résidant sur son sol ; mais ce cas sera rare, car il constitue une violation des règles du droit des gens : il ne s'est présenté exceptionnellement que dans quelques républiques de l'Amérique du Sud, au Vénézuéla en vertu d'une loi du 18 mai 1855 et au Brésil par un décret du 14 décembre 1889. — Quelle est, sur la question, l'opinion de la doctrine et de la pratique ? Celles-ci sont divisées. La thèse qui prévaut est toutefois celle que nous soutenons. Si quelques auteurs allemands, comme von Bar (1), prétendent que l'émigration a comme conséquence nécessaire l'abandon d'une nationalité, la grande majorité des auteurs déclare, en effet, qu'en matière d'émigration la question d'intention de changer sa nationalité n'est nullement engagée : ainsi décident notamment Bonfils, Despagnet-de Boeck, Oppenheim, Pradier-Fodéré, Stoerk, Rivier, Zeballos (2). F. de Martens soutient qu'un individu, pour pouvoir émigrer, doit préalablement se dégager de sa nationalité conformément aux prescriptions de sa loi nationale (3). La plupart des Etats estiment aussi que tant que les émigrants ne sont pas devenus légalement les sujets de l'Etat où ils ont été s'établir, c'est-à-dire tant qu'ils n'y ont pas obtenu la naturalisation, ils doivent être considérés comme sujets du pays qu'ils ont quitté. Ce principe, qui ressort de leurs lois intérieures, a été également affirmé maintes fois dans les traités passés par eux. Citons un traité de 1876 entre l'Allemagne et la Suisse (art. 7) relatif à l'immigration réciproque de leurs sujets. Les nombreuses conventions qui règlementent la naturalisation des émigrés supposent qu'avant de se faire naturaliser les émigrés étaient toujours citoyens de leur pays d'origine. (V. Etats-Unis et Haïti, 22 mars 1902; Etats-Unis et Pérou 15 octobre 1907 ; Etats-Unis et Salvador, 14 mars 1908 ; Etats-Unis et Portugal, 7 mai 1908 ; Etats-Unis et Honduras, 23 juin 1908 ; Etats-Unis et Uruguay, 10 août 1908 ; Etats-Unis et Costa-Rica, 10 juin 1911 ; Etats-Unis et Nicaragua, 17 juin 1911). Il existe cependant des exceptions. D'après les législations de quelques pays, comme l'Autriche-Hongrie, le Danemark, la Suède, et d'après la pratique adoptée par la Russie, les émigrants cessent, par le fait même de l'émigration, d'être les sujets de l'Etat dont ils quittent le territoire. L'article 17 du Code civil français de 1804 stipulait que l'établissement à l'étranger sans esprit de

---

(1) Von Bar, *Theorie und Praxis des internationalen Privatrechts.*

(2) Bonfils, *op. cit.*, n° 411. — Despagnet-de Boeck, *Cours de droit international public*, 4e édit., n° 330. — Oppenheim, *International law*, t. I, § 296. — Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, n° 246. — Stoerk, cité par von Bar, *op. cit.* — Rivier, *op. cit.*, t. I, p. 269. — Zeballos, *op. cit.*, t. III, pp. 1, 5, 46.

(3) F. de Martens, *Traité de droit international*, t. II, p. 248.

retour entraîne la perte de la nationalité française ; mais cet article a été abrogé par la loi du 26 juin 1889. Cette conception a, en fait, donné lieu parfois à des complications. En 1877 et en 1878, des Russes partis de Saratoff avec leurs familles pour aller s'établir colons au Brésil, trompés par de fallacieuses promesses, dûrent revenir et arrivèrent à Hambourg et à Anvers, dénués de toutes ressources : le gouvernement russe se refusa à venir à leur aide, alléguant que ces émigrants avaient cessé d'être ses sujets ; les Chambres belges et le Sénat de Hambourg leur accordèrent, par humanité, des secours, et, après de longues contestations, la plupart d'entre eux furent rapatriés. Un cas semblable s'est produit, lorsque les Juifs russes émigrèrent en masse aux Etats-Unis et en Autriche, en 1881 et 1882 ; huit cents d'entre eux, revenus d'Amérique à Paris, furent entretenus aux frais du gouvernement français (1). Une convention signée le 27 novembre 1919 entre la Grèce et la Bulgarie, sur l'émigration réciproque et volontaire de leurs ressortissants appartenant à des minorités ethniques, stipule expressément dans son article 5 : « Les émigrants perdront la nationalité du pays qu'ils abandonnent dès l'instant où ils l'auront quitté, et ils acquerront celle du pays de destination dès leur arrivée sur le territoire de ce pays » (n° 409[10]).

410[4]. — Le phénomène migratoire n'est pas seulement une matière de droit interne, il présente un caractère international, car il concerne nécessairement au moins deux Etats, celui que quittent et celui que gagnent les émigrants. « On ne peut pas, remarque F. de Martens, contester l'importance internationale de l'émigration, ne fût-ce qu'à cause de sa nature même. L'émigration intéresse directement, non seulement l'Etat d'où partent les émigrants et celui vers lequel ils se dirigent, mais encore les Etats qu'ils traversent. Elle soulève une foule de questions juridiques dont la solution est intimement liée à l'existence même de l'ordre international. La situation légale des émigrants, les droits et les devoirs des autorités territoriales à leur égard... autant de questions de droit politique et international. Il est impossible de les trancher sans tenir compte des intérêts légaux de la communauté internationale » (2).

410[5]. — De quel principe découle l'émigration? Est-elle un fait qui dépend de la volonté des Etats ou qui au contraire s'impose à eux ? Cela revient à se demander s'il faut la considérer comme une application du droit de souveraineté de l'Etat ou comme un droit propre de l'individu. En effet, si on reconnaît aux Etats un

---

(1) F. de Martens, *op. cit.*, t. II, pp. 257 et s.

(2) F. de Martens, *op. cit.*, t. II, p. 236. — V. aussi Olivi, *L'émigration au point de vue juridique international*, R. D. I., t. XXX, pp. 413 et s.

droit de souveraineté absolu sur leur territoire, on doit en conclure que les individus qui s'y trouvent ne sauraient avoir la faculté de le quitter librement, mais doivent à cette fin obtenir le consentement des autorités dont ils dépendent, que celles-ci peuvent à leur gré et arbitrairement interdire entièrement ou partiellement l'émigration, en soumettre l'exercice à telles conditions qu'il leur plaira d'indiquer. Mais, on le sait (n^os^ 253[1] et 253[2]), la tendance actuelle du droit international est d'attribuer à la souveraineté de l'Etat un caractère non pas absolu mais seulement relatif : chaque Etat n'a des droits souverains dans les limites de ses frontières que sous réserve des égards qu'il doit aux droits des autres Etats. Or l'un des droits qui appartiennent aux Etats est celui de pratiquer le commerce international ; et ce commerce implique forcément la possibilité pour leurs sujets respectifs d'aller et de venir réciproquement dans les territoires les uns des autres (n^os^ 285 et s.). On aperçoit de suite la conséquence de cette conception nouvelle au point de vue du droit d'émigration : un Etat ne doit pas pouvoir s'opposer, sans motifs et simplement parce qu'il le veut, au départ hors de ses frontières, pour telle ou telle destination, des personnes qui vivent sur son sol. Au surplus, une autre raison encore s'y oppose. En réalité, l'émigration n'est pas autre chose que le développement de la liberté individuelle : elle constitue ainsi un de ces droits que l'homme possède en tant qu'homme et non pas en tant que membre de telle ou telle nation, dont, par suite, le respect incombe aux Etats. Elle est même une conséquence du droit à la vie et du droit à la poursuite du bonheur qui appartiennent aux hommes : n'est-elle pas le fait pour l'homme de quitter le pays où il réside afin de se mettre à la recherche de meilleures conditions d'existence ? Mais si l'action d'émigrer ne doit pas être exclusivement soumise au pouvoir souverain des Etats et si elle est un droit primordial de l'homme, on ne doit pas dire cependant qu'elle soit un droit de l'homme absolu, qui ne puisse souffrir aucune limitation. Dans la réalité des choses, il n'y a pas plus de droits de l'homme absolus qu'il n'existe de droits de l'Etat absolus : si les droits de l'homme limitent les droits de l'Etat, ils sont également limités par eux. Tout Etat a, en effet, le droit et même l'obligation de veiller à sa propre conservation, au maintien de l'unité et de l'intégrité de ses éléments constitutifs. Or, parmi ces éléments figure au premier rang la population. Un Etat a donc à conserver les individualités qui le composent, c'est-à-dire à maintenir sa population dans les limites nécessaires à son existence et à sa prospérité et à la protéger contre les périls qui peuvent l'atteindre ; sa protection doit, d'ailleurs, s'appliquer à tous ceux qui vivent sur son sol, qu'ils soient ou non ses nationaux. Ce n'est pas en conséquence

une liberté absolue d'émigration qu'il faut reconnaître, mais une liberté réglementée, dans la mesure où le requiert la propre sécurité de l'Etat. Le principe qu'ici il convient de poser est en définitive celui-ci : Un Etat ne peut se soustraire au devoir de laisser sa frontière ouverte à ceux qui veulent la franchir que s'il peut invoquer un droit de conservation personnelle en se retranchant derrière les nécessités ou les exigences de l'ordre public ; c'est dans l'idée de conservation et non pas dans celle de souveraineté de l'Etat que la réglementation de l'émigration a sa base : il en résulte qu'elle ne saurait être purement arbitraire mais doit toujours être motivée par un intérêt supérieur, qui, en même temps, en fixe l'étendue. Les applications de cette règle,qui consiste dans la conciliation de la liberté individuelle de l'individu avec le droit de conservation de l'Etat, ne laissent pas toutefois d'être en fait assez délicates.

411. — La conception que nous nous faisons du droit d'émigrer est reconnue, avec quelques variantes, par presque tous les publicistes. C'est celle que défendaient déjà au XVII^e^ et au XVIII^e^ siècles Grotius et Vattel : « La sortie des individus, dit le premier, ne doit pas être permise, si l'intérêt de la société s'y trouve engagé » (*De jure belli ac pacis*, lib. II, cap. V, § XXIV, n^os^ 1 et s., t. I, pp. 540 et s.). « Tout homme, déclare le second, a le droit de quitter son pays pour s'établir ailleurs quand par cette démarche il ne compromet point le bien de sa patrie » (*Le droit des gens*, liv. I, chap. XIX, § 220). De même Klüber (*Le droit des gens moderne de l'Europe*, § 39) rattache à la conservation de soi-même le droit pour tout Etat de prévenir le dépeuplement de son territoire en empêchant l'émigration, et Heffter (*Le droit international de l'Europe*, § 59 *a*) admet que l'émigration peut être surveillée et réglementée par l'Etat. D'après Despagnet-de Boeck (*Cours de droit international public*, n° 329), « les étrangers peuvent abandonner le pays où ils se sont fixés et les nationaux peuvent quitter leur patrie sans entraves ; cependant on conçoit qu'un Etat, sous l'empire d'une nécessité sociale, interdise à ses nationaux une émigration qui est dangereuse pour lui ». Telle paraît être encore l'opinion de Fiore (*Le droit international codifié*, édit. Antoine, 1911, art. 638, 641 et 642), de Rivier (*Principes du droit des gens*, t. I, p. 269), d'Olivi (*L'émigration au point de vue juridique internationol*, R. D. I., t. XXX, pp. 422-423). — Deux autres systèmes, l'un plus étroit, l'autre plus large, ont toutefois rallié quelques suffrages : 1° Oppenheim (*International law*, t. I, § 296) et Hershey (*Essentials of international public law*, pp. 93 note et 257 note) contestent que l'émigration soit un droit naturel de l'individu et en conséquence ils permettent aux Etats de la prohiber ou de la restreindre à leur gré. 2° Pradier-Fodéré

(*Traité de droit international public européen et américain*, t. I, n°s 243 et s.), après avoir affirmé qu'on viole le grand principe moderne de la liberté individuelle quand ayant reconnu la liberté d'émigration on en restreint l'exercice, soutient que la libre sortie du territoire doit être libre, sauf le droit de l'Etat de rappeler ses nationaux établis à l'étranger, dès qu'il le juge convenable, pour l'accomplissement de certains devoirs, de certaines obligations, particulièrement pour le service militaire, et sans toutefois que pour obtenir leur retour il puisse jamais réclamer l'assistance des autorités étrangères ; il n'admet des limitations à la libre sortie que dans certaines circonstances anormales, en temps de guerre nationale, de guerre civile, de révolutions.

411[1]. — En ce qui concerne la pratique des Etats, elle se caractérise par une évolution successive qui va du principe de l'interdiction à celui de la liberté réglementée. A l'époque féodale où des liens étroits reliaient le vassal à son suzerain, le serf à la glèbe, il ne pouvait être vraiment question d'une émigration individuelle : le seigneur pouvait par un droit de poursuite se faire remettre celui de ses sujets qui quittait ses terres sans sa permission. Sous le régime du pouvoir absolu des rois, une liberté d'action ne devait pas davantage être reconnue à l'homme : il était défendu, sous les peines les plus sévères, de s'établir à l'étranger suivant son bon plaisir et sans la permission du souverain. L'édit français de Louis XIV en 1669 et la loi autrichienne de Joseph II en 1784 sont un exemple d'une pareille solution ; en Prusse, la peine de mort punissait l'émigrant et ses complices ; la Russie se montrait également très rigoureuse. Ce n'est guère qu'en Angleterre que, dans cette période, on rencontre de temps en temps quelque disposition qui, exceptionnellement, consacre la liberté d'émigration (1). Mais les mêmes Etats qui combattaient par des mesures sévères l'émigration de leurs propres sujets encourageaient de diverses manières les immigrants à venir s'établir sur leur territoire : des déclarations furent rendues en ce sens par le roi de Prusse Frédéric Guillaume I[er] et par l'impératrice de Russie Catherine II en 1763 ; c'est qu'alors on avait la conviction que la puissance d'un Etat est proportionnée au grand nombre des personnes qui y vivent (2). Les choses changèrent quelque peu aux derniers jours du XVIII[e] siècle, surtout à partir du commencement du siècle suivant : si auparavant on ne reconnaissait pas en règle générale le droit d'émigrer, on part désormais de l'idée que le droit d'émigrer est un des droits imprescriptibles qui appar-

---

(1) Comp. Catellani, *Il diritto internazionale privato e i suoi recenti progressi*, t. I, 1895, pp. 384-385.
(2) V. F. de Martens, *op. cit.*, t. II, pp. 241-246.

tiennent à l'individu. Ce fut réellement la Révolution française qui, par la constitution du 3-14 septembre 1791, garantit comme droit naturel et civil à tout homme la faculté d'aller, de rester et de partir : c'était seulement pour des causes reconnues nécessaires qu'une loi du 1er août 1791 avait permis aux citoyens de sortir du royaume, mais, en conséquence de la constitution, cette loi fut abrogée par une autre du 18 septembre suivant, qui proclama qu'il ne serait plus apporté aucun obstacle au droit de tout citoyen de quitter à volonté le territoire ; les lois que prirent ensuite contre les émigrés l'Assemblée législative et la Convention nationale montrent toutefois qu'on oublia assez vite la liberté affirmée par la constitution. Napoléon Ier, par des décrets du 6 avril 1809 et du 26 août 1811, édicta des dispositions rigoureuses contre les Français qui ont pris du service en pays étranger ou s'y sont fait naturaliser sans son autorisation, mais il ne fit aucun grief à ses sujets d'avoir simplement émigré, et l'article 17 du Code civil de 1804 a implicitement admis une pleine liberté d'émigration, tout au moins lorsqu'elle a lieu avec intention de retour, puisqu'il déclare que la résidence en pays étranger, sans naturalisation, quelle qu'en soit la cause, ne doit faire perdre la qualité de Français que si elle est suivie d'un établissement dans ce pays fait sans esprit de retour.

412. — Quelles sont les règles qu'il convient de stipuler en ce qui concerne l'émigration ? —En s'inspirant de ce qui a été dit sur son caractère et sa nature, on peut les résumer de la façon suivante :

1° Le droit d'émigration étant un droit naturel et inné de tous les hommes qui leur permet de jouir de leur droit à la vie, à la liberté et à la recherche du bonheur, un Etat ne peut pas en interdire *d'une manière générale* l'exercice ni le soumettre à la nécessité d'une autorisation préalable.

2° Néanmoins, en vertu de son droit de conservation, l'Etat doit pouvoir défendre à certaines personnes *déterminées* la sortie de son territoire ou ne la leur permettre que sous des conditions spéciales. — Une des obligations qui intéressent le plus la conservation de l'Etat est la charge du service militaire qui incombe à ses membres. Il semble donc qu'il faille interdire l'émigration à tous ceux qui sont soumis à semblable charge. Mais, avec la législation militaire des Etats modernes qui fait entrer dans l'armée les hommes de 20 à 45 ou 50 ans, cette solution ne va-t-elle pas apporter à la liberté d'émigrer une restriction si grande qu'en fait elle la détruira presqu'entièrement ? Pour assurer le recrutement des armées, ne faudrait-il même pas défendre encore l'émigration des enfants du sexe maculin mineurs de 20 ans, qui sont destinés à en faire partie un jour, et, par voie de consé-

quence, celle de leurs parents dont les soins sont indispensables à leur existence ? Il y aurait, croyons-nous, exagération à aller jusque-là. Une obligation militaire purement éventuelle ne doit pas suffire à empêcher l'émigration ; celle des parents, en tout cas, pourrait être ici permise moyennant l'obligation pour eux de confier leurs enfants à des membres de leur famille ou à des personnes de confiance. Nous estimons que les nécessités sociales et politiques recevront une satisfaction suffisante si on se borne à prohiber ou à soumettre à une autorisation de l'autorité militaire l'émigration des seuls sujets en âge de servir *activement* dans l'armée : ils acquerront de la sorte l'instruction militaire nécessaire à la défense de leur pays ; l'amour de la patrie n'a pas, au surplus, disparu dans le monde au point qu'on ne puisse pas escompter le retour des émigrés pour remplir au moment voulu leurs devoirs militaires : les insoumis et les déserteurs ne seront toujours qu'une exception. — Afin d'empêcher une dispersion dangereuse de forces au détriment de la famille, fondement de la société étatique, on ne doit admettre l'émigration des mineurs qu'avec le consentement de celui qui exerce l'autorité paternelle ou tutélaire et celle des femmes mariées qu'avec celui de leur mari. — Ne conviendrait-il pas d'empêcher d'émigrer les personnes qui arriveraient dénuées de toute ressource dans le lieu de destination, les malades et les infirmes, les individus d'un âge avancé incapables de tout travail, les personnes ayant subi certaines condamnations ou se trouvant sous le coup d'une poursuite pénale ? Si un État doit avoir le souci de protéger l'existence de ses sujets et s'il ne doit pas se débarrasser de ses criminels aux dépens des pays étrangers, il ne nous paraît pas cependant que dans les cas prévus il y ait lieu d'apporter des limites à la faculté d'émigrer : c'est affaire au pays d'immigration de ne point recevoir les individus en question ; il suffira que l'Etat d'émigration déclare interdire la sortie de son territoire « à ceux que les lois du pays de destination défendent de recevoir comme immigrants ».

3° L'émigration en masse doit-elle être reconnue comme l'émigration individuelle ? La première présente certainement pour la conservation de la population des Etats un danger plus grand que la seconde. Ce serait cependant porter une atteinte grave au principe de la liberté individuelle que de la prohiber d'une manière générale. Elle ne pourra l'être que si elle prend des proportions excessives ou si elle revêt le caractère d'une sorte de rebellion organisée d'un peuple contre sa constitution et ses autorités. Une prohibition absolue risquerait au reste d'être presque toujours inefficace : si on la proclame, n'est-il pas à prévoir que les émigrés frappés de l'interdiction se partageront et qu'alors on assistera à une sorte d'émigration par infiltration progressive ? Ce

qu'il faut dire, c'est que toute émigration collective réclame de l'Etat un devoir de surveillance particulièrement étroit : comme c'est d'ordinaire une émigration organisée, conduite par des agences qui en recrutent les membres, on peut craindre, en effet, qu'elle ne donne lieu à des embauchages abusifs ; il importe que l'Etat s'assure de la volonté sincère des émigrants.

4° Si le principe de la liberté individuelle doit avoir comme conséquence de faire écarter d'une manière générale la nécesssité de la délivrance par l'Etat d'une autorisation d'émigrer, il convient au contraire que les émigrants fassent à celui-ci une *déclaration* de leur intention d'abandonner son territoire. Cela est indispensable pour lui permettre de s'informer si les futurs émigrants ne sont pas dans une situation telle que leur départ doive être empêché ou assujetti à certaines conditions. Une simple déclaration, à l'inverse de l'autorisation, ne saurait être envisagée comme une atteinte à la liberté individuelle.

5° Le pays d'émigration a des devoirs à remplir à l'égard de ceux qui veulent l'abandonner. En vue d'éviter des émigrations désastreuses pour ceux qui y prennent part, les gouvernements doivent exiger des personnes et sociétés s'occupant des opérations d'émigration certaines garanties de moralité et les soumettre à des conditions particulières. Ils doivent, d'autre part, publier régulièrement tous les renseignements pouvant intéresser les émigrants au triple point de vue moral, hygiénique et économique en ayant soin qu'ils soient pleinement au courant de la situation avant de conclure des contrats d'émigration. Il convient encore qu'ils punissent sévèrement toute propagation de fausses nouvelles concernant l'émigration. Devant protection aux émigrants tant qu'ils sont sous leur domination, ils ont enfin l'obligation de veiller à ce que le voyage d'émigration sur la partie terrestre de leur territoire ou, en mer libre, sur les navires portant leur pavillon, s'effectue dans les meilleures conditions possibles d'hygiène et de sécurité.

413. — L'émigration n'opérant pas *ipso facto*, comme on l'a vu (n° 410[x]), un changement de nationalité, il en résulte que l'émigrant conserve dans le pays où il est venu s'établir la nationalité qu'il possédait dans le pays qu'il a quitté. De là plusieurs conséquences : 1° C'est la protection des agents diplomatiques ou consulaires de l'Etat de cette nationalité qu'il peut invoquer. 2° Il doit se conformer aux dispositions de la loi de cet Etat dans la mesure où celle-ci lui est applicable à l'étranger, par exemple en ce qui concerne son état et sa capacité. 3° L'émigrant, restant lié à sa patrie, doit répondre à l'appel de celle-ci quand elle a besoin de lui, notamment pour satisfaire au service militaire ou pour abandonner l'Etat où il se trouve si ce dernier entre en

guerre avec son pays ; la non soumission de l'émigrant au droit de rappel lui fait encourir les sanctions prévues par sa loi nationale.

413[1]. — A côté de l'émigration *transmarine* que nous avons eu surtout en vue jusqu'ici, il y a aussi, nous le savons, une émigration *continentale* (n° 410[1]). Les mêmes règles sont en principe applicables à l'une et à l'autre. Des facilités plus grandes peuvent être toutefois données à la seconde. Celle-ci est dans la plupart des cas une émigration temporaire, qui constitue une façon d'aider à un travail urgent dans le pays de destination. Elle fait souvent l'objet de conventions spéciales entre les pays intéressés. On peut en citer des exemples récents. Après la grande guerre de 1914, la France, afin d'activer son relèvement économique, a demandé des travailleurs à certains pays, l'Italie, la Pologne, la Tchéco-Slovaquie, en concluant avec eux des conventions d'émigration les 30 septembre 1919 et 20 mars 1920 (V. n° 441[32]). Signalons encore un traité de 1920 passé par l'Italie avec le Luxembourg.

413[2]. — Il existe dans la plupart des pays des lois spéciales, dites d'émigration, qui ont pour principal objet la réglementation administrative de l'émigration, en ce qui concerne la protection des émigrants au point de vue de leur recrutement, de leur transport, de leur séjour au pays de destination, et dont plusieurs indiquent aussi les limitations à la faculté d'émigrer qu'exigent les nécessités supérieures d'ordre social et politique. A défaut de ces indications dans un texte législatif, les Etats doivent se notifier respectivement les restrictions qu'ils ont décidé d'admettre. Une des lois les plus complètes à ces points de vue est une loi hongroise du 18 février 1909. Citons encore la loi française du 18 juillet 1860, des lois allemandes de 1870, 1897, 1913, des lois italiennes du 17 juillet 1910 et de 1919, le Merchant Shipping Act britannique de 1904, une loi yougo-slave de 1922, une loi tchéco-slovaque du 15 février 1922, une loi argentine de 1876, une loi grecque de 1920, une loi indienne de 1922, des lois des Etats-Unis de 1921 et de 1922. Il faut signaler également des décrets français de 1920 et 1922, espagnol de 1920, brésilien de 1921, tchéco-slovaque de 1922 (1). Le droit d'émigration, envisagé

---

(1) V. l'indication des lois de divers pays donnée par Zeballos, *La nationalité*, t. III, p. 24 note, et *passim* dans l'ouvrage. V. aussi la Revue de droit international privé et de droit pénal international. — Le Bureau international du travail de la Société des nations, tant dans sa Revue (Revue internationale du travail) que dans des publications distinctes, donne fréquemment le texte ou un résumé d'un grand nombre de lois et de traités en matière d'émigration ; il a fait paraître en 1922 un important travail sur les législations et les conventions d'émigration ou d'immigration dans tous

sous son aspect le plus général, a fait aussi l'objet de conventions internationales. En 1901, l'Allemagne, la Roumanie, la Russie et la Turquie se sont engagées par traité à ne pas délivrer aux lépreux de passeports d'émigration. Le 31 mars 1914, un accord a été conclu entre l'Allemagne et l'Autriche au sujet du transport des émigrants. Rappelons encore la convention d'émigration du 27 novembre 1919 entre la Bulgarie et la Grèce (n° 410[3]). En 1921, un traité sur l'émigration a été signé entre l'Italie et le Brésil. Il serait désirable qu'une convention générale collective intervienne entre les Etats en matière d'émigration afin qu'à cet égard on ait l'expression de leur commune conscience juridique et que soient réalisées dans leurs rapports une unité de vues et une entente complètes.

On peut dire que toutes les mesures de règlementation et de protection de l'émigration édictées par les pays d'émigration tendent plus ou moins à restreindre l'exode des nationaux de ces pays vers l'étranger et par suite à rendre plus difficile leur établissement au delà des frontières nationales. Il faudrait, à cet égard, citer une foule de dispositions de nature très diverse, par exemple l'institution des passeports et des visas, l'interdiction imposée aux agences de recrutement et de transport de se livrer à une propagande en faveur de l'émigration ou de faire des avances aux émigrants, etc. Bornons-nous à relever les points suivants :

a) Les passeports et les visas de sortie sont de façon générale délivrés pour une période de temps limitée (un an, le plus souvent). Arrivé au terme du délai assigné, l'émigré est tenu, s'il n'est pas rentré dans son pays d'origine, de faire renouveler son passeport ou le visa qui y a été apposé, ce qui représente pour lui de nouvelles démarches et de nouveaux frais, et le consul dont il ressortit a, en principe, la faculté de lui refuser ces pièces, ce qui obligerait l'intéressé à rentrer dans son pays d'origine.

b) L'émigrant, en s'établissant à l'étranger, perd tout droit aux bénéfices accordés en vertu des lois de prévoyance sociale de son pays d'origine (assurances, retraites, etc.), sauf lorsque des conventions diplomatiques en vigueur entre son pays d'origine et son pays d'élection règlent son cas.

c) Dans tous les pays où existe le service militaire obligatoire, les hommes d'âge militaire qui désirent s'expatrier sont tenus soit d'obtenir une autorisation préalable de l'autorité compétente, soit de se tenir à la disposition de leur consul dans le

---

les pays du monde. — On peut signaler en Italie un périodique très documenté, le Bolletino della Emigrazione (publication mensuelle du Commissariat général de l'émigration).

pays de destination. Ils peuvent, jusqu'à un âge avancé, être convoqués dans leur pays d'origine sur un appel des autorités militaires (mobilisation, etc.). S'ils ne se rendent pas à cet appel, ils s'exposent à être condamnés par contumace à des peines variables ou à se voir interdire l'accès de leur pays d'origine ; la sanction prévue en ce cas est, en Allemagne, la déchéance de la nationalité (loi du 1er juin 1870) et, en France, le refus de protection des consuls pour cause d'insoumission (lois du 27 juillet 1872, du 21 mars 1905, du 7 août 1913).

d) Un grand nombre de pays d'émigration s'efforcent de maintenir de façon étroite le contact avec leurs nationaux à l'étranger. Les moyens les plus divers sont employés à cette fin ; en particulier, des facilités sont accordées aux émigrants pour faire parvenir leurs épargnes dans leur patrie, des écoles sont ouvertes pour compléter leurs connaissances dans leur langue et leurs traditions nationales, des sociétés d'assistance et de secours mutuels sont dirigées ou subventionnées par leur consul, etc.

e) Des facilités spéciales sont acordées aux émigrants qui désirent retourner dans leur pays d'origine. Les frais de transport sont souvent mis à la charge (pour une part ou en totalité) soit de l'agent transporteur, soit de l'Etat d'origine, soit de l'Etat de résidence ou de l'employeur (en vertu de traités ou de contrats), ou encore sont assumés par des organisations de patronage ou d'assistance. Dans la plupart des cas, ces facilités portent non seulement sur le transport de l'intéressé, mais aussi sur celui des membres de sa famille et de ses bagages. D'autre part, les autorités du pays d'origine assurent le plus souvent aux émigrants rentrant dans le pays le transfert de leur pécule dans de bonnes conditions. Une fois de retour dans leur patrie les émigrants qui ont changé de nationalité pendant leur séjour à l'étranger bénéficient fréquemment de facilités spéciales pour la réacquisition de leur nationalité primitive (simplification des formalités de naturalisation, diminution des frais, etc.).

Il n'est pour ainsi dire pas de pays d'émigration qui n'ait adopté des mesures législatives ou autres tendant soit à rendre l'émigration plus difficile, soit à faciliter le retour de leurs émigrants.

Citons quelques-unes des plus caractéristiques parmi les dispositions prises par les pays d'Europe pour entraver l'établissement de leurs nationaux à l'étranger :

1° Une convention additionnelle de 1905, faisant suite à un traité de 1894 entre l'Allemagne et la Russie, stipule que les ouvriers russes ne doivent pas séjourner plus de dix mois et demi consécutifs en Allemagne. Le but de cet accord était d'écarter les travailleurs russes immigrés en Allemagne en particulier les ouvriers de race polonaise occupés à titre principal ou acces-

soire dans les industries agricoles et sylvicoles en Allemagne) du bénéfice de la loi allemande sur les assurances sociales. Le gouvernement de la République de Pologne a informé le gouvernement allemand qu'il considérait cet accord comme caduc.

2° La loi hongroise de 1909 déclare que les personnes du sexe masculin ne peuvent, à partir du 1er janvier de l'année où elles atteignent 17 ans et aussi longtemps qu'elles sont soumises aux obligations militaires, émigrer sans une autorisation écrite du ministère de l'intérieur et du ministère de la défense nationale. L'autorisation ne peut être accordée que si le réquérant dépose une caution de 100 à 1.000 couronnes en monnaie hongroise entre les mains des services du ministère de l'intérieur. La caution est confisquée lorsque l'intéressé ne rentre pas à l'expiration de la validité de son passeport. Depuis l'entrée en vigueur du traité de paix de Trianon du 4 juin 1920, cette disposition n'a plus été appliquée.

3° La loi grecque du 17/30 septembre 1920 sur l'émigration et le départ à l'étranger dispose que « tous ceux qui sont visés par les dispositions de l'article 63 de la loi sur le recrutement devront obtenir l'autorisation prévue par les dispositions de cette loi, le montant du cautionnement prévu par l'article en quesion variant entre 500 et 1.000 drachmes ».

4° En France, on ne fait nul obstacle à l'émigration des hommes appartenant à la réserve de l'armée active ou à l'armée territoriale : l'article 41 de la loi militaire du 21 mars 1905, maintenu par celle du 7 août 1913, qui prévoit la résidence de ces hommes à l'étranger, les dispense même, sur l'avis du consul de France, des périodes de manœuvres et d'exercices afférentes a leurs classes.

5° L'article 8 d'un traité conclu en 1876 entre l'Allemagne et la Suisse déclare que les parties contractantes se réservent le droit de ne pas admettre sur leur territoire les personnes qui se sont soustraites aux obligations du service militaire imposées par les lois allemandes et suisses.

6° Un décret du gouvernement portugais de 1922 ordonne que tout Portugais qui veut quitter son pays fasse un dépôt de 20 livres sterling (or). Sont seules exceptées de l'application du décret quelques catégories de personnes nettement définies. Ce dépôt n'est remboursé que si l'intéressé rentre dans un délai de trois mois. Aucune disposition ne paraît exclure les émigrants de l'application de cette mesure.

En ce qui concerne l'Amérique qui est essentiellement un continent d'immigration, il semble qu'il n'existe pas de mesures interdisant ou gênant l'établissement à l'étranger des *nationaux* des pays américains. Par contre, certaines mesures adoptées affec-

tent spécialement les *immigrés* qui, ayant fixé leur résidence dans ces pays, désirent par la suite se rendre temporairement à l'étranger.

C'est ainsi qu'aux Etats-Unis la loi, dite « du 3 0/0 », du 19 mai 1921 (prolongée en 1922), exempte du contingentement les étrangers admis dans le pays conformément à la loi et qui, par la suite, se rendent « en transit » d'un endroit des Etats-Unis à un autre, en passant par un territoire étranger adjacent, ainsi que ceux rentrant aux Etats-Unis après avoir effectué en dehors de ce pays un « séjour de courte durée ». Dans le premier cas, le « voyage en transit » doit être terminé au bout d'un délai de 60 jours et, dans le second, le « séjour de courte durée à l'étranger » ne doit pas, en règle générale, dépasser six mois.

Enfin, dans divers pays, les lois sur la naturalisation découragent les étrangers en instance de naturalisation ou déjà naturalisés de se rendre à l'étranger pour y faire de longs séjours en les menaçant de perdre le bénfice de la demande de naturalisation qu'ils ont effectuée ou même de la nouvelle nationalité qu'ils ont acquise (1).

414. — L'Institut de droit international, dans sa session de Copenhague, le 1er septembre 1897, a voté un projet de convention relatif à l'émigration au point de vue juridique international, suivi d'un certain nombre de vœux. Ce projet pose le principe de la « liberté d'émigrer et d'immigrer, isolément ou en masse, sans distinction de nationalité », et décide que cette liberté pourra être restreinte par décision dûment publiée des gouvernements, dans les limites rigoureuses des nécessités d'ordre social et politique ; il prend des précautions pour sauvegarder la sécurité de l'émigrant aussi bien que celle de l'Etat (2).

415. — Un Congrès hispano-américain qui s'est tenu à Madrid en 1900 s'est occupé également de l'émigration. Les règles qu'il a édictées à la date du 18 novembre déclarent entièrement libre, sans autre condition que l'obtention d'une cédule spéciale délivrée gratuitement, l'émigration des individus du sexe masculin, majeurs, qui ne sont pas soumis à une responsabilité criminelle ; subordonnent pour les femmes mariées à l'autorisation de leur mari et pour les mineurs au consentement de leur père et mère ou tuteur l'obtention de la cédule d'émigration ; exigent des individus du sexe masculin, ayant accompli leur dix-huitième année,

---

(1) Nous devons beaucoup de ces renseignements à l'obligeance de l'Institut intermédiaire international de la Haye.

(2) Annuaire de l'Institut, t. XVI, pp. 262-276. — Un projet plus développé avait été présenté à l'Institut par ses rapporteurs, MM. Olivi et Heimburger, Annuaire, t. XVI, p. 58. — V. Dupuis, R. D. I. P., t. VI, p. 762.

s'ils sont soumis au service militaire, qu'ils présentent, en demandant la cédule, une caution réelle ou personnelle qui garantira l'accomplissement de leurs devoirs ; édictent des mesures détaillées pour garantir les émigrants contre les risques auxquels ils peuvent être exposés ; demandent que des traités internationaux leur assurent la jouissance des droits civils et la conservation de leur nationalité (1).

416. — Les conséquences du régime bolcheviste qui s'est implanté en Russie en 1917 ont soulevé en ce qui concerne l'émigration des problèmes importants. A la suite des persécutions que ce régime a entraînées, environ deux millions de Russes ont dû, en effet, abandonner le territoire de leur patrie pour se réfugier dans divers pays du monde ; et la situation de ces Russes offre, pour un triple motif, un aspect tout particulier : 1° le pouvoir des Soviets russes n'est pas reconnu par la plupart des gouvernements des autres pays ; 2° les citoyens russes, qui ont fui leur patrie, refusent de se reconnaître comme des sujets soviétiques ; 3° le gouvernement des Soviets lui-même en a dénationalisé une grande partie, en leur annonçant qu'ils étaient privés des droits de citoyen russe. Quelle est la souveraineté qui doit régir les émigrés russes dans les Etats qui leur ont donné l'hospitalité ? — Une première difficulté se pose, en ce qui concerne leur état et leur capacité : elle touche surtout au droit international privé. On ne peut leur appliquer dans les pays où ils se trouvent les dispositions de leur législation nationale, car l'application de ces dispositions serait contraire à l'ordre public des pays intéressés. Le gouvernement bolcheviste, que d'ailleurs la plupart de ces pays n'ont pas encore reconnu, a en effet substitué aux anciennes lois de la Russie des lois nouvelles qui, fondées sur le régime communiste, sont entièrement destructives de la société moderne. Dans l'impossibilité où ils sont d'appliquer aux émigrants leur loi nationale actuelle, les Etats de refuge doivent-ils les soumettre aux anciennes lois civiles russes (le *Svod Jokonow*, t. X, p. 1) telles qu'elles existaient avant la révolution bolcheviste ? On l'a soutenu (Mandelstam, *Mémoire à la Société des Nations sur la situation juridique des réfugiés russes*, août 1921. V. aussi *Mémoire sur le statut personnel des nationaux russes*, rédigé par des juristes russes le 16 mars 1922, R. D. I. P., 2e série, t. IV). Cette solution ne nous paraît pas à l'abri de la critique. Très défendable tant que subsistait en Russie quelque portion de territoire, aussi minime fût-elle, échappant au pouvoir bolcheviste et soumise à l'autorité d'un gouvernement d'un caractère plus ou moins civilisé qu'il était admissible de considérer comme la continuation de celui de l'an-

(1) V. R. D. I. P., t. IX, p. 319.

cienne Russie, elle ne saurait plus l'être aujourd'hui que les Bolchevistes ont étendu leur domination sur toute l'étendue du sol russe en détruisant les embryons de gouvernements formés par Denikine, Koltchack ou Wrangel. Le seul système dont l'application nous semble acceptable serait de faire régir l'état et la capacité des Russes réfugiés, non par leur loi nationale, mais par la loi en vigueur à leur domicile actuel. Ce système, qui est celui qu'adoptent l'Angleterre et les Etats-Unis à l'égard des étrangers, contrairement à ce qu'admettent la plupart des autres pays (1), ne va pas cependant sans inconvénients : avec lui, des individus appartenant à une même nationalité vont être soumis à des lois diverses, notamment en ce qui concerne leurs successions, suivant qu'ils résideront dans tel ou tel Etat ; et, bien plus, les lois auxquelles sont assujetties les personnes dont le statut est en jeu changeront elles-mêmes avec leurs déplacements. Mais un certain nombre de Russes ont émigré dans des pays de capitulations, en Turquie ou en Chine : comment régler leur situation ? En Turquie, un régime provisoire a été institué après la grande guerre par les puissances alliées qui ont occupé Constantinople : leurs autorités y ont créé des juridictions auxquelles elles ont soumis les Russes pour les affaires pénales dans les rapports de ces derniers aves des Ottomans, tandis qu'est maintenue au civil la juridiction du tribunal consulaire russe, mais l'introduction en Russie du régime bolcheviste a rendu difficile le fonctionnement de cette juridiction. En Chine, le gouvernement de Pékin a en 1920 abrogé le système capitulaire en ce qui concerne les Russes et a remplacé la juridiction des tribunaux russes par la juridiction chinoise : il en est résulté une situation des plus fâcheuses pour les Russes, puisqu'ils sont, de la sorte, soumis à une législation surannée dont la réforme n'est pas encore achevée et qui leur est appliquée par des juges ignorants du russe et entièrement à la merci des interprètes, ne possédant eux-mêmes que de faibles notions de cette langue. La condition ainsi faite aux Russes dans les pays capitulaires est injuste comme contraire au principe de l'égalité des Etats : tant que les peuples occidentaux possèdent dans certains pays orientaux le droit d'être jugés avec certaines garanties, on ne saurait priver de ces garanties les seuls citoyens russes. Il semble que le seul moyen de faire cesser cette situation serait de placer les réfugiés russes sous la protection d'une grande puissance qui leur assurerait la jouissance des privilèges judiciaires dont bénéficient ses propres nationaux : tel a été l'avis des juristes russes (*Mémoire* précité). —

---

(1) V. Valery, *Manuel de droit international privé*, n°s 589 et s.

Quelle protection peuvent invoquer les émigrés russes ? La réponse à cette question dépend de l'attitude des Etats de refuge vis-à-vis du gouvernement soviétique. Dans certains Etats, comme la France, qui n'ont pas reconnu les Soviets, l'ancienne représentation diplomatique et consulaire russe avant-soviétique a en fait continué de subsister et d'exercer ses fonctions : situation assurément anormale, puisque le gouvernement dont cette représentation est une émanation a cessé d'exister et que celui qui l'a remplacé ne l'a point reconnue. C'est elle qui en ces pays protégera ses nationaux : sa protection, bien évidemment, ne saurait être que purement matérielle. Dans les Etats qui, comme l'Allemagne, ont au contraire reconnu le gouvernement soviétique, ce sera aux agents de ce gouvernement installés auprès d'eux qu'incombera la protection des réfugiés : des Russes se trouveront alors dans la nécessité de s'adresser au représentant d'un gouvernement dont ils ne veulent pas et une grande partie d'entre eux, ayant été « dénationalisée » par les Soviets, se trouvera même privée de toute protection : résultat non moins singulier que celui auquel aboutit le système précédent. — On peut se rendre compte, dans ces conditions, de la situation pénible dans laquelle se trouvent, aux deux points de vue qui viennent d'être indiqués, les émigrés russes, dont la misère matérielle est d'ailleurs extrême. Ce n'est que de cette misère qu'en fait il est possible de s'occuper efficacement. Et ici la tutelle des intérêts moscovites ne peut appartenir qu'à l'ensemble des puissances, en vertu de l'obligation morale d'assistance mutuelle que le droit des gens impose aux Etats (n[os] 292 et s., 409[1]). C'est au reste ce qu'a fait la Société des Nations, organe de la communauté internationale, qui a reçu du pacte qui l'a créée certaines attributions humanitaires (n° 153[bis]). Celle-ci a, le 20 août 1921, désigné un haut-commissaire (D[r] Nansen), qu'elle a chargé de procurer des secours aux malheureux Russes disséminés à travers le monde. Une question l'a encore préoccupée : celle des passeports dont ils doivent être munis pour établir leur identité et pouvoir circuler sans trop de peine d'un pays dans un autre. Partis de Russie sans avoir eu le moyen d'obtenir un passeport régulier pouvant inspirer confiance, et même souvent sans posséder sur eux la moindre pièce officielle, les Russes peuvent avoir quelque mal à obtenir une carte d'identité du gouvernement dans le pays où ils vont s'établir et, en tout cas, les cartes délivrées par ce gouvernement ne sont pas en général reconnues valables par les autres. Une conférence des représentants gouvernementaux, réunie à Genève, à l'invitation du Conseil de la Société des Nations, a, le 24 août 1921, émis l'idée d'établir, par un accord intergouvernemental, un certificat d'identité uniforme et international qui suppléera au

manque de passeport et facilitera les efforts des différents gouvernements ou associations privées en vue de laisser émigrer les réfugiés dans les pays où ils peuvent trouver de meilleures conditions d'existence. A la suite de cette conférence un projet fut rédigé à ce sujet par le haut-commissaire de la Société des Nations, et ce projet, après avoir été soumis à une conférence tenue à Paris en janvier-février 1922 entre les représentants du haut-commissariat et des juristes russes, fut, le 25 mars suivant, adopté avec quelques modifications par le Conseil de la Société. Une nouvelle conférence, composée des délégués de l'Autriche, de la Bulgarie, de l'Espagne, de la Finlande, de la France, de la Grande-Bretagne, de la Grèce, de la Hongrie, du Japon, de la Pologne, de la Roumanie, du royaume serbe-croate-slovène, de la Suède, de la Suisse et de la Tchéco-Slovaquie, s'étant assemblée à Genève du 3 au 5 juillet 1922 pour élaborer un projet d'arrangement concernant les certificats, ce Conseil a finalement, le 20 du même mois, décidé d' « inviter les Etats membres de la Société des Nations et les gouvernements de tous les pays intéressés au problème des réfugiés russes à adopter pour leurs territoires respectifs le modèle de certificat d'identité indiqué par la conférence, à reconnaître les certificats semblables délivrés par les autres gouvernements et à faire connaître cette acceptation le plus tôt possible au secrétaire général de la Société des Nations ». Par une résolution du 28 septembre 1922, la troisième Assemblée de la Société des Nations a approuvé le système d'un certificat d'identité à accorder aux réfugiés russes et demandé qu'on assure, par une coopération internationale, l'entretien des réfugiés incapables de subvenir à leur propre subsistance dans les Etats où ils se trouvent accumulés (1).

---

(1) Comp. les rapports présentés au Conseil de la Société des Nations le 24 mars 1922 par M. Nansen et sir Samuel Hoare, la décision du Conseil du 25 mars 1922, le rapport de M. Nansen du 13 mai 1922. Journal officiel de la Société des Nations, t. III, mai 1922, pp. 396, 401 et 378 et juin 1922, p. 612, supplément n° 9 octobre 1922, p. 32. — V. aussi l'article et les documents annexes publiés R. D. I. P., 2e série, t. IV. — Comp. Micheli, *Les origines, la création et l'activité du Haut-Commissariat de la Société des Nations pour les réfugiés russes*, Revue internationale de la Croix-Rouge, 15 janvier 1922, p. 14.

CHAPITRE III

CHANGEMENT DE NATIONALITÉ (1)

417. — La nationalité est *originaire* ou *acquise*. La nationalité d'origine est celle que tout individu prend dès l'instant de sa naissance ; la nationalité acquise est celle que possède une personne

---

(1) V. Agel, *De la nationalité d'origine*, 1889. — Alix, *De l'influence du changement de nationalité des parents sur la nationalité de leurs enfants mineurs*, 1892. — Alvarez, *La nationalité dans le droit international américain*, 1907, et *Le droit international américain*, 1910, pp. 281 et s. — Andreani, *La condition des étrangers en France et la législation sur la nationalité française*, 1906. — Arminjon, *De la nationalité dans l'Empire ottoman, spécialement en Egypte*, R. D. I. P., t. VIII, p. 520. — Audinet, *Le retrait des naturalisations accordées aux anciens sujets des puissances en guerre avec la France*, J. I. P., t. XLII. p. 129; *La déchéance de la naturalisation*, J. I. P., t. XLV, p. 5. — Basdevant, *Conflit de nationalités dans les arbitrages vénézuéliens*, Revue de dr. int. pr., t. V, p. 41. — Berney, *La nationalité à l'Institut de droit international*, 1897. — Bickart, *De la naturalisation*, 1890. — Bisocchi, *Acquisito e perdita della nazionalità nelle legislazione comparata e nel diritto internazionale*, 1906. — Bluntschli, *De la qualité de citoyen d'un Etat au point de vue des relations internationales*, R. D. I. P., t. II, p. 107. — Bonnet, *Etudes sur la naturalisation*, 1887. — Bossière, *Etude critique des lois françaises relatives à la nationalité*, 1907. — Brunet, *La nationalité dans l'Empire allemand*, 1912. — Cabouat, *Des annexions de territoires et de leurs conséquences*, 1881. — Cahn, *Das Reichsgesetz über Erwerbung der Staatsangehörigkeit*, 2e édit., 1896. — Catellani, *Les règles de Venise sur la nationalité*, R. D. I., t. XXIX, p. 248. — Chastel de St-Bonnet, *De l'influence du changement de nationalité d'un chef de famille sur la condition et les droits de la femme et des enfants mineurs*, 1887. — Cluzel, *De la nationalité des enfants mineurs d'étrangers dans la législation française*, 1901. — Cogordan, *La nationalité au point de vue des rapports internationaux*, 2e édit., 1890. — Delécaille, *De la naturalisation*, 1893. — Dubois, *De la nationalité d'origine*, 1887. — Figallo, *Nacionalidad*, 1906. — Eliers, *Rechtskraft der naturalisations-urkunden im deutschen Reichsrecht*. 1906. — Etevenon, *De la condition des mineurs au point de vue de la nationalité en droit international*, 1892. — De Folleville, *Traité de la naturalisation*, 1880. — Franklin, *The legislative history of naturalisation in the United States*, 1906. — Frendenthal, *Die Volksabsteininung bei Gebietsabtretungen und Eroberungen*, 1891. — Fromageot, *De la nationalité des individus et des sociétés*, 1891. — Geouffre de Lapradelle, *De la nationalité d'origine*, 1893. — Girardin, *Des déclarations en vue d'acquérir la qualité de Français*, 1895. — Glard, *De l'acquisition et de la perte*

en remplacement d'une nationalité précédente : la naturalisation est un des moyens qui permettent d'acquérir une nationalité nouvelle. — Le droit de renoncer à la nationalité d'origine et d'en

---

de la nationalité française au point de vue du droit civil français et du droit international. — Grabowsky, *Der sogenannte Verlust der Staatsangehörigkeit durch Firstablauf*, 1904. — Grec, *Des modes d'acquisition de la qualité de Français*, 1898. — Grisanti, *La nacionalidad à la luz de la legislacion venezolan*, 1913. — Henriques, *The law of aliens and naturalisation including the text of the aliens act of 1905*, 1906. — Hepp, *Du droit d'option des Alsaciens-Lorrains*, 1872. — Ingouf, *De la naturalisation.* — Jouot, *De la perte de la nationalité*, 1898. — Justin, *De la nationalité en Haïti*, 1905. — Kammerer, *La nouvelle loi chinoise sur la nationalité*, Rev. de dr. intern. *privé*, 1909, p. 721. — Kleen, *De l'applicabilité du jus soli en matière de nationalité*, R. D. I. P., t. III, p. 429. — Klœppel, *La nationalité et la naturalisation dans l'Empire allemand*, J. I. P., t. XVIII, pp. 81 et 426. — Lehr, *Du droit de se prévaloir d'une double nationalité et des limites de ce droit*, R. D. I., t. XII, p. 312 ; *De la nationalité et de la naturalisation d'après la législation actuelle des Etats-Unis d'Amérique*, 1907 ; *De la nationalité et des diverses manières dont elle s'acquiert dans les principaux Etats du globe*, R. D. I., 2e série, t. X ; *La nationalité dans les principaux Etats du globe*, 1909. — Lémonon, *De la condition juridique des Heimathloses ou Sans patrie en France*, J.I. P., t. XXXVII, p. 403. — Lenoble, *De l'acquisition de la qualité de Français et de la renonciation à l'extranéité*, Revue de droit international privé, 1905, p. 419. — Leon, *La nacionalidad en las relaciones internacionales*, 1913. — Lesage de Lahaye, *De la naturalisation*, 1892. — Lieber, *De la valeur des plébiscites en droit international.* — Lien, *Privileges and immunities of citizens of the United States*, 1913. — Lodijenski, *Des plébiscistes en droit international*, 1883. — Mayeras, *De la naturalisation en France*, 1887. — De Martens, *De la qualité de citoyen d'un Etat au point de vue des relations internationales*, R. D. I., t. II, p. 107. — Massart, *Acquisition de la nationalité par la naturalisation*, 1891. — De Martitz, *Das Recht der Staatsangehörigkeit im internationalen Verkehr*, 1875. — Munde, *The Bancroft naturalisation Treaties with the German States*, 1868. — Oudin, *Etat des traités et des lois relatifs à la nationalité et à la naturalisation en vigueur dans les principaux pays au 15 avril 1917*, J. I. P., t. XLIV, p. 817. — Padelletti, *L'Alsace et la Lorraine et le droit des gens*, R. D. I., t. III, p. 464. — Perret, *Acquisition de la qualité de Français par la naturalisation*, 1891. — Poujol, *De la nationalité dans la République d'Haïti*, R. D. I. P., t. IX, p. 591. — Robinet de Cléry, *Nationalité des habitants de l'Alsace-Lorraine*, 1873. — Rostworowski, *Les conflits des lois en matière de nationalité et leurs solutions*, Annales de l'Ecole libre des sciences politiques, 1898, p. 193. — Rouard de Card, *Les annexions et les plébiscites dans l'histoire contemporaine*, dans ses *Etudes de droit international*, 1890 ; *La nationalité française*, 1893, et 2e édit., 1922. — Ruyssen, *The problems of nationality*, 1917. — Sainson et Cluzel, *La nationalité dans le nouveau droit chinois*, J. I. P., t. XXXVII, p. 407. — Salem, *De la nationalité en Turquie*, J. I. P., t. XXXII, pp. 585-872. — Sauser-Hall, *La nationalisation des étrangers en Suisse*, 1914. — René Selosse, *Traité de l'annexion*, 1880. — Smaja, *L'extension de la juridiction de la nationalité française en Tunisie*, 1906. — Stanimiroff, *De la nationalité d'origine et de l'acquisition de la nationalité d'après la législation bulgare*, 1909. — Stoerk, *Option und Plebiscit bei Eroberungen und Gebietscessionen*, 1879 ; *Les changements de nationalité et le droit des gens*, R. D. I. P., t. II, p. 273. — Stoicesco, *Etude sur la naturalisation*, 1876. — Stokoff, *Modes et effets de l'acquisition de la nationalité bulgare*, 1906. — Suciu, *De la nationalité en Roumanie*, 1906. —

acquérir une autre est un droit inné, personnel, inhérent à chaque homme. — « Toute personne, ayant la capacité juridique nécessaire à l'exercice des droits civils, peut librement choisir l'Etat auquel elle entend appartenir, renoncer à sa nationalité présente, en acquérir une nouvelle, pourvu que l'abdication et l'acquisition soient faites de bonne foi, soient effectives, aient revêtu les formes et réuni les conditions requises par la loi de l'Etat auquel elle va être rattachée. — Il appartient à chaque souveraineté de déterminer et fixer les modes d'acquisition, de conservation et de recouvrement de la nationalité sous la condition de respecter la liberté des personnes et de ne pas porter atteinte à la faculté reconnue à chacun de choisir librement la communauté politique dont il entend faire partie » (1).

418. — Toute personne doit avoir une nationalité. — Le droit international ne saurait admettre qu'il pût y avoir des gens sans patrie, sans nationalité. Par cela même qu'il appartient à la société, l'homme doit avoir une patrie comme il a une famille. Les Etats civilisés ont tout intérêt à ce qu'il n'y ait pas de sans patrie, de ceux qu'on appelle des *heimathloses*. Le *heimathlosat* est un danger pour la société (2).

418[1]. — Mais aucune personne ne peut être membre de deux nations à la fois. — La possession de plusieurs nationalités par

---

Vandamme, *Le service militaire dans ses rapports avec la nationalité*, 1898. — Van Dyne, *A treatise on the law of naturalisation of the United States*, 1907. — Weil, *La nationalité dans les rapports de l'Allemagne avec les Etats-Unis et les traités de Bancroft*, J. I. P., t. XLIV, pp. 424 et 899. — Westlake, *De la naturalisation et de l'expatriation, ou du changement de nationalité*, R. D. I., t. I, p. 102. — Willoughby, *Citizenship and allegiance in constitutional and international law*, A. J., 1907, p. 914. — Yeaman, *Allegiance and citizenship*. — Zeballos, *La nationalité*, 1914-1919; *De la nationalité et de la naturalisation dans la République Argentine*, J. I. P., t. XLV, p. 19. — Zychon, *De l'acquisition de la nationalité par le bienfait de la loi*, 1888. — V. aussi les traités généraux de droit international privé, notamment: Asser et Rivier, *Eléments de droit international privé*, 1884. — Audinet, *Droit international privé*, 2e édit., 1906. — Von Bar, *Theorie und Praxis des intern. Privatrechts*, 1889. — Albéric Rolin, *Principes de droit international privé*, 1897. — Surville et Arthuys, *Cours élémentaire de droit international privé*, 3e édit., 1900. — Valery, *Manuel de droit international privé*, 1914. — Weiss, *Traité théorique et pratique de droit international privé*, 2e édit., 1907, t. I.

(1) Pasquale Fiore, *Droit international codifié*, art. 377, 338 et 382. — Le Recueil général de traités de G.-F. de Martens, continué par M. Stoerk, a publié dans son t. XIX, 2e série, des rapports et correspondances des représentants diplomatiques de la Grande-Bretagne concernant les lois et ordonnances en vigueur dans les différents Etats en matière de nationalité.

(2) Les mots *heimathlose* et *heimathlosat* sont d'origine germanique. Un avocat à la Cour d'appel de Paris, M. Charles Claro, a, en janvier 1918, proposé de les remplacer par ces expressions tirées du grec: *apatride* et *apatridie*.

une même personne est inconciliable avec le droit et avec les bonnes relations qui doivent exister entre les peuples. En principe, chacun des hommes ne doit être citoyen que d'un seul Etat, et n'avoir de droits politiques que dans un seul. — Bluntschli (*op. cit.*, art. 374) prétend toutefois qu'une personne peut être exceptionnellement ressortissante de deux Etats différents ou même d'un plus grand nombre d'Etats, avoir une patrie d'origine et plusieurs patries d'adoption (1).

418². — Tels sont les deux principes fondamentaux qui s'imposent en matière de nationalité. Mais, rigoureusement exacts à un point de vue absolu, théorique, ils sont loin de l'être en fait, dans la pratique. Il n'est pas rare, en effet, qu'un homme se trouve sans nationalité ou, au contraire, en ait deux. Cette situation anormale est parfois voulue ou permise par les lois de certains pays ; mais le plus souvent elle résulte, ainsi qu'on le verra, des divergences qui séparent les lois des différents Etats. — Le heimathlosat a été pendant des siècles la plaie de la Suisse et de l'Allemagne. Et, d'autre part, Bluntschli (*op.* et *loc. cit.*) avec F. de Martens (*op. cit.*, t. II, p. 273) affirment que la loi allemande du 1er juin 1870 et la loi fédérale suisse du 3 juillet 1876 n'ont pas interdit aux Allemands ou aux Suisses une double nationalité. — C'est à supprimer, tout au moins à atténuer, une pareille situation que, dans chaque pays, le législateur devrait tendre. Quelques Etats ont, à certains moments, cherché à le faire. En Suisse, une loi du 3 décembre 1850 a décidé que chaque heimathlose devrait être attribué à un canton et incorporé dans une commune par chaque canton. En Allemagne, une convention du 15 juin 1851, entre tous les Etats de la Confédération germanique, a, de son côté, stipulé que chaque gouvernement devrait accorder la naturalisation à toute personne dont la nationalité étrangère ne peut être établie, qui demeure sur son territoire depuis cinq ans après sa majorité, ou depuis six semaines après son mariage, ou qui est née sur le territoire. Enfin la France, par des lois du 7 février 1851, du 16 décembre 1874, du 26 juin 1889, a pris des mesures préventives contre la multiplication des gens sans patrie.— Des essais ont aussi été tentés pour faire obstacle aux doubles nationalités. Des lois de la Lettonie de novembre 1919, de la Pologne du 20 janvier 1920 et la constitution de la Tchéco-Slovaquie du 29 février 1920 ont déclaré expressément que personne ne peut être en même temps sujet letton, polonais ou tchéco-slovaque et sujet d'un autre Etat. Un traité signé le 29 juillet 1922 entre le

---

(1) V. Hill, *Dual citizenship in the german imperial and state citizenship law*, A. J., 1918, p. 356. — Zeballos, *La nationalité*, t. III, pp. 541 et s. — X., *Dual citizenship*, A. J., 1915, p. 942.

Brésil et la Grande-Bretagne a, en outre, formellement reconnu un droit d'option aux personnes ayant en fait une nationalité double, en déclarant de plus que ces personnes qui ont servi dans les armées de l'un des deux Etats seront exemptées du service militaire dans l'autre. — Il serait désirable qu'afin d'arriver, sur les deux points, à un résultat efficace, les Etats, tout en laissant subsister les divergences de leurs législations respectives qu'il est sans doute impossible de supprimer, se missent d'accord pour adopter au moins certaines règles qui en diminueraient dans une large mesure les inconvénients et qu'on peut ainsi formuler : 1° Nul ne doit perdre sa nationalité même à titre de peine ou de déchéance s'il n'est pas justifié qu'il en ait acquis une autre. 2° La personne qui ne peut fournir la preuve d'une nationalité étrangère doit acquérir la qualité de régnicole de l'Etat sur le territoire duquel elle réside. 3° Toutes les fois que la loi attribue aux enfants d'étrangers la nationalité du pays où ils sont nés, il faut leur reconnaître le droit d'opter, à leur majorité, pour celle de leurs parents. 4° Réciproquement, les enfants nés à l'étranger doivent pouvoir, à leur majorité, opter pour la nationalité de leur lieu de naissance, lorsque la loi de ce pays la leur confère, et abdiquer ainsi celle de leurs parents. 5° La naturalisation ne doit jamais être conférée à un étranger sans qu'il en ait manifesté la volonté ou du moins sans qu'il lui soit permis de la refuser. 6° La naturalisation ne doit jamais être donnée à une personne incapable d'après sa loi nationale. 7° Pour acquérir une nationalité nouvelle une personne doit justifier qu'elle a perdu sa nationalité primitive (1).

419. — L'Institut de droit international s'est occupé à plusieurs reprises des conflits de lois en matière de nationalité : à Oxford en 1880, à Cambridge en 1895, à Venise en 1896 (2). — Les questions de nationalité ont aussi occupé spécialement la Société anglaise Grotius, qui a préparé sur ce sujet en 1919 un certain nombre de recommandations (3).

420. — A. — NATIONALITÉ D'ORIGINE. — Les législations des divers Etats relatives à la détermination de la nationalité d'origine peuvent, en ne prenant en considération que les caractéristiques fondamentales, se grouper sous trois systèmes différents.

1er *Système*. — La nationalité se détermine par la filiation. L'en-

---

(1) La plupart de ces règles sont indiquées par MM. Audinet (*Principes élémentaires du droit international privé*, 2e édit., 1906, nos 170 et 173) et Cogordan (*La nationalité*, 1890, pp. 11 et 13).

(2) V. sur ce point, Dupuis, *L'Institut de droit international, session de Venise (septembre 1896)*, R. D. I. P., t. III, p. 668; Annuaire de l'Institut, t. V., p. 56, t. XIV, p. 66, t. XV., pp. 233 et 270.

(3) Société Grotius, t. IV, pp. LI-LV.

fant acquiert la nationalité des auteurs de ses jours, quel que soit le lieu de sa naissance. — Mais, dans certains pays, ce lieu fixe la nationalité, si les auteurs de l'enfant sont inconnus. — A ce système se rattachent : loi allemande du 22 juillet 1913, conforme à la loi antéieure du 1er juin 1870 qu'avait laissé subsister en général le code civil allemand de 1896 entré en vigueur le 1er janvier 1900 (1) ; loi hongroise du 24 décembre 1879 ; code civil autrichien de 1811, article 28, et lois autrichiennes de 1832, 1862, 1863, 1867, 1889 et 1896 ; lois norvégiennes des 15 juin 1878, 21 avril 1888 et 27 juillet 1889 ; loi roumaine du 18 octobre 1879, etc. On peut citer encore le droit coutumier finlandais; la Finlande a promulgué le 20 février 1920 une loi sur l'acquisition de la nationalité (2).

2° *Système.* — La nationalité est fixée par le lieu de la naissance. — Principe adopté par les législations de la Bolivie (const. 17 octobre 1880), du Chili (const. 25 mai 1833 et 10 août 1888), du Brésil (const. 24 février 1891, lois des 12 novembre 1902, 12 décembre 1907 et 27 novembre 1908), de l'Uruguay (const. 18 juillet 1830 et 15 octobre 1917, loi du 13 juillet 1874), de l'Equateur (const. 14 janvier 1897 et 23 décembre 1906, loi du 23 août 1892), de la Colombie (const. 4 août 1886, loi du 26 novembre 1888), de la République Dominicaine (const. 20 juin 1896 et 22 février 1908), du Guatemala (const. 1879, 1885, 1887 et 1897, loi du 5 mai 1894), du Nicaragua (const. 10 décembre 1893 et 30 mars 1905, loi du 8 septembre 1894), de Panama (const. 15 février 1904), du Paraguay (const. 25 novembre 1870), du Vénézuéla (lois du 13 juin 1865 et du 25 mai 1882, const. 27 avril 1904 et 5 août 1909, loi du 24 mai 1913), du Pérou (const. 11 novembre 1860, code civil du 29 décembre 1851. loi du 25 mai 1861, const., 27 décembre 1919), de la République Argentine (const. 25 septembre 1860, loi du 8 octobre 1869), etc. — Ce n'est pas à dire toutefois que, dans ces divers pays, il ne soit jamais tenu compte du *jus sanguinis;* mais ce qu'il faut retenir, c'est qu'il n'en est tenu compte que *très exceptionnellement :* la base *fondamentale* de leur législation est pour ces Etats l'admission du *jus soli.*

3° *Système mixte.* — On tient compte tantôt de la filiation, tantôt du lieu de la naissance ; on combine le *jus sanguinis* et le *jus soli* en donnant à l'un ou à l'autre une place plus ou moins prépondérante. — A ce système se rattachent : la France, lois des 26 juin 1889 et 22 juillet 1893 qui ont remplacé plusieurs

---

(1) V. Revue de droit international privé et de droit pénal international, 1913, pp. 955 et s. — Flournoy, *Observations on the new german law of nationality,* A. J., 1914, p. 477. — X., *The german imperial and statecitizenship law,* A. J., 1915, p. 939.

(2) Nouvelle Revue pratique du droit international privé, mars-mai 1920, p. 42.

articles du code civil et ont fondu et abrogé les lois antérieures (1); la Belgique, lois des 8 juin 1909, 25 octobre 1919 et 15 mai 1922 (2) ; la Bulgarie, loi du 4 décembre 1903 ; le Costa-Rica, const. 7 décembre 1871, loi du 20 décembre 1886 ; la République de Cuba, const. 21 février 1901, lois du 30 octobre 1902 et du 3 juin 1903 ; le Danemark, const. 28 juillet 1866, lois des 29 janvier 1776, 19 mars 1898, 23 mars 1908 et 12 novembre 1909 ; l'Espagne, const. 30 juin 1876, code civil de 1888, décret du 6 novembre 1916 ; les Etats-Unis, const. 17 septembre 1787 amendée le 28 juillet 1868, *revised statutes,* sect. 1992 et suiv. ; Haïti, const. 9 octobre 1889, loi du 30 août 1907 ; le Honduras, const. 14 octobre 1894, lois du 10 avril 1895 et du 8 février 1906 ; le Japon, loi du 15 mai 1899 : une nouvelle loi sur la nationalité a été rendue au Japon le 15 mars 1916 (3) ; le Luxembourg, lois des 12 novembre 1848, 27 janvier 1878, 5 février 1890 et 24 mars 1905, const. 17 octobre 1868 ; le Mexique, const. 8 février 1857, loi du 28 mai 1886 ; la Perse, loi du 7 août 1894 ; le Portugal, code civil du 1er juillet 1867 ; le Salvador, const. 13 août 1886, loi du 30 septembre 1886 ; la Suède, loi du 1er octobre 1894 ; la Suisse, const. 29 mai 1874, lois du 8 juillet 1876 et du 25 juin 1903, code civil 1907 ; l'Italie, dont le code offre des règles spéciales : une loi sur la nationalité a été promulguée en Italie le 13 juin 1912 (4) ; la Hollande, loi du 28 juillet 1850 modifiée par les lois du 12 décembre 1892, du 8 juillet 1907, du 10 février et du 15 juillet 1910 ; la Grèce, code civil du 29 octobre 1856, loi du 27 juillet 1895; la Russie, ukase du 6 mars 1864; la Turquie, lois des 19 janvier 1869, 17 mars 1884 et 3 avril 1917; la Chine, loi du 28 mars 1909 (5) : cette loi a été remplacée par celle du 30 décembre 1914, etc., etc. — L'Angleterre a été pendant des siècles l'un des pays où, en matière de nationalité, le *jus soli* régnait sans partage ; mais deux lois de George II et la loi du 12 mai 1870 ont fait une place au *jus sanguinis.* L'Angleterre a rendu le 7 août 1914 une nouvelle loi sur la nationalité (6). — La loi siamoise sur la nationalité du 10 avril 1913 admet à la fois le *jus sanguinis* et le *jus soli.* De même la Pologne dans sa loi du 20 janvier 1920. — Dans la principauté de Monaco la matière de la nationalité est régie par la constitution, le code civil de 1881, une loi du 26 juin 1889 et

---

(1) Sur le droit français, comp. Mac Govney, *French nationality laws imposing nationality at birth*, A. J., 1911, p. 325.

(2) V. Isbecque, *Législation belge en matière de nationalité*, Bulletin de la Société de législation comparée, 1919-1920, p. 152.

(3) A. J., 1916, p. 367.

(4) V. Revue de droit international privé et de droit pénal international, 1913, p. 945. — V. Zeballos, *La nationalité*, t. I, pp. 351 et s.

(5) V. Isai Chutung *The' chinese nationality law, 1909*, A. J., 1910, p. 404.

(6) Flournoy, *The next british law of nationality*, A. J., 1915, p. 870.

une ordonnance du 26 juin 1900. La nouvelle constitution de Monaco du 5 janvier 1911 renferme plusieurs articles relatifs à la nationalité. V. aussi ordonnance du 13 avril 1911 (1).

D'après la loi de la Tchéco-Slovaquie du 9 avril 1920 sur la nationalité, « les personnes nées ou à naître sur la République tchéco-slovaque sont considérées comme ressortissants tchéco-slovaques, s'il n'est pas prouvé qu'elles ont acquis par leur naissance une autre nationalité » (art. 2). — La matière de la nationalité a fait respectivement l'objet en Esthonie et en Lettonie d'un décret-loi du 28 novembre 1918 et d'une loi de novembre 1919 (2),

Mentionnons encore, en ce qui touche la nationalité, en Australie une loi du 2 décembre 1920 et, au Canada, des lois des 1er juillet 1920, 5 avril 1921 et 3 mai 1921.

Il convient de signaler tout spécialement, au point de vue qui nous occupe, l'article 147 du code russe des Soviets de 1918 sur l'état-civil. Cet article déclare que « si les époux appartiennent à deux nationalités différentes (une des parties étant russe), la nationalité des enfants est déterminée par un accord préalable des parents, cet accord devant être enregistré lors du mariage » et que « si l'accord n'intervient pas, les enfants sont considérés comme citoyens russes, mais ils peuvent à la majorité opter pour la nationalité d'un des parents ».

Du tableau qui précède (3) il résulte en résumé qu'en matière de nationalité une différence sépare d'une manière générale les pays de l'Amérique latine des autres Etats du monde. Tandis que, spécialement en Europe, le *jus sanguinis* constitue la base de la législation et que le *jus soli* n'intervient qu'à titre secondaire, en Amérique latine le *jus soli* a toujours pour effet de conférer la nationalité et ce n'est que dans des cas particuliers que le *jus sanguinis* la donne : un enfant né de latins-américains à l'étranger peut devenir latin-américain s'il joint au fait de sa filiation une fixation de domicile dans le pays de ses ascendants, une inscription de volonté, une option plus ou moins expresse, faite par ses parents ou par lui-même. Les raisons qui ont amené les Etats de l'Amérique latine à donner la préférence au *jus soli* sur le *jus sanguinis* sont de deux sortes : 1° Ce furent les *natifs du pays*, les « créoles », qui conçurent et réalisèrent l'indépendance;

---

(1) Revue de droit international privé, 1911, p. 193.

(2) V. Revue de droit international privé et de droit pénal international, 1921, pp. 145 et 423. — Journal officiel de la Société des Nations, juin 1922, pp. 479 et s.

(3) En ce qui concerne l'état des législations des différents pays en matière de nationalité, il convient de mentionner spécialement les tableaux dressés en 1909 par M. Lehr (*La nationalité dans les principaux Etats du globe*) et en 1914 par M. Zeballos (*La nationalité*, t. I et II).

les créoles devinrent naturellement les nationaux par excellence des pays qu'ils avaient émancipés. 2° Etant de formation récente et de grande étendue les Etats latins-américains n'avaient pas la densité de population nécessaire à leur développement ; le *jus soli*, beaucoup plus que le *jus sanguinis*, permet à l'immigration d'augmenter le nombre des nationaux d'un pays. — Une autre différence distingue les Etats de l'Europe des Etats de l'Amérique, et ici il n'y a pas à faire de distinction entre l'Amérique latine et l'Amérique anglo-saxonne : elle se rapporte à la forme de réglementation de la nationalité. Tandis que les Etats européens s'occupent de la nationalité dans des lois, les Etats américains en traitent principalement dans les constitutions : la plupart de ces Etats ont sans doute aussi des lois sur la matière, mais la réglementation s'en trouve surtout dans leurs constitutions (1).

La variété qui existe ainsi dans les législations civiles relativement à la nationalité d'origine donne naissance à d'assez nombreux conflits : il arrivera parfois que des personnes possèderont une double nationalité et que d'autres au contraire n'en auront aucune. Un enfant possédera, par exemple, deux nationalités d'origine, quand il aura tout à la fois la nationalité de ses parents d'après la loi de leur pays, et celle de son lieu de naissance d'après la loi de ce pays. A l'inverse, un enfant n'aura aucune nationalité d'origine, lorsque ses parents appartiennent à un Etat qui applique rigoureusement le *jus soli* dans toutes ses conséquences tandis que le pays ou il naît ne tient compte exclusivement que du *jus sanguinis*. Ces conflits de nationalité rentrent dans le domaine du droit international privé. Telle est du moins l'opinion la plus généralement admise. Cependant, en ces dernières années, une tendance s'est manifestée de considérer les questions de nationalité comme relevant du droit public, et cette tendance a été en France finalement consacrée par un arrêt des chambres réunies de la cour de cassation du 2 février 1921 qui a décidé que les règles relatives à l'acquisition et à la perte de la nationalité font partie du *droit public* (Dalloz, *Rec. pér.*, 1921, 1, 1, et la note de M. Ambroise Colin) (Sur la question, V. discussions de la Société d'études législatives et de la Société de législation comparée en 1917-1918, Bulletin de la Société d'études législatives, 1917-1918, pp. 35 et s. ; Bulletin de la Société de législation comparée, 1918, pp. 333 et s. V. encore Revue de droit international privé, 1919, p. 265 et 1921, pp. 86 et 147, avec les renvois bibliographiques).

421. — B. — NATIONALITÉ ACQUISE. — Une personne aliène sa

---

(1) V. Alvarez, *Le droit international américain*, 1910, pp. 281 et s.

nationalité d'origine et acquiert une nationalité différente et nouvelle par :

1° *Mariage*. Les législations civiles de l'Europe attribuent en général à la femme la nationalité de l'homme qu'elle épouse, du mari (Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, France, Grande-Bretagne, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Russie, Suède, Suisse, Turquie, etc.). C'est aussi la règle actuellement suivie aux Etats-Unis, en Chine, au Japon, au Siam, en Perse. En Belgique, une loi récente, du 15 mai 1922, a modifié sur quelques points la loi du 8 juin 1909 en ce qui concerne la nationalité de la femme mariée (1). Dans l'Amérique latine on peut à ce sujet distinguer quatre groupes d'Etats : 1° ceux qui reconnaissent à la femme nationale la nationalité de son mari étranger (Bolivie, Costa-Rica, République Dominicaine, Haïti, Mexique, Nicaragua, Pérou, Vénézuéla); 2° ceux qui, refusant de faire acquérir à la femme la nationalité de son époux, lui conservent sa propre nationalité (Brésil, Salvador) ; 3° ceux qui attribuent ou dénient à la femme nationale la nationalité de son mari, selon qu'elle a ou non son domicile en dehors de son pays (Equateur, Guatemala, Honduras) ; 4° ceux qui, manquant de législation précise, laissent la question livrée aux discussions doctrinales et aux interprétations judiciaires : de là dans ces Etats, des solutions contradictoires ; la tendance qui paraît plutôt dominer chez leurs jurisconsultes et dans leurs tribunaux est de ne pas faire suivre à la femme la nationalité du mari mais de lui maintenir sa nationalité originaire (République Argentine, Chili, Colombie, Panama, Paraguay). Parmi les Etats qui donnent à la femme la nationalité du mari, beaucoup ne la lui accordent que dans le cas où, d'après la loi du mari, elle doit acquérir la nationalité de ce dernier (2).

D'après les législations de quelques Etats de l'Amérique du Sud, la règle est inverse : c'est le mari qui emprunte et acquiert la nationalité de sa femme. Il en est ainsi au Brésil et en Uruguay. On a voulu, par cette règle, favoriser l'immigration et l'établissement définitif d'Européens. La loi française du 26 juin 1889 (art. 8, 4° et 5°) facilite la naturalisation de l'étranger qui a épousé une Française.

Au sujet du changement de nationalité par mariage, le code des lois sur l'état-civil de 1918 publié par la République russe des Soviets dispose ainsi qu'il suit dans son article 103 : « Si les époux appartiennent à deux nationalités différentes (une des par-

---

(1) V. Nisot, R. D. I., 3e série, t. III, p. 365.

(2) V. dans la Revue de droit international privé, 1920, p. 373 et dans le Journal du droit international, t. XLIX, p. 618, des tableaux des législations des différents pays touchant l'influence du mariage sur la nationalité de la femme.

ties étant russe), le changement de nationalité ne s'opère qu'en vertu d'un désir spécialement exprimé par le fiancé ou la fiancée. On procède alors d'après les règles générales ».

Dans le cas où la femme ou le mari qui se marie avec une personne étrangère a des enfants placés sous sa puissance et encore mineurs, il semble qu'on doive décider, dans l'intérêt de l'unité de la famille, que ces enfants changent de nationalité avec leur mère ou leur père.

Les effets du changement de nationalité entraîné par le mariage avec une personne étrangère ne se produisent que dans l'avenir (comp. trib. corr. Seine, 15 avril 1901, J. I. P., t. XXVIII, p. 370).

S'occupant des conflits de lois en matière de mariage, l'Institut de droit international a décidé, le 7 septembre 1887, que « l'effet du mariage sur l'état de la femme et sur celui des enfants nés avant le mariage se règle d'après la loi nationale du mari au moment du mariage » (1).

422. — 2° *Naturalisation.* La naturalisation est un acte de souveraineté par lequel un Etat admet un étranger au nombre de ses nationaux ou régnicoles. Elle implique le concours des volontés de l'Etat et de l'individu : pour celui-ci, la faculté d'acquérir une nationalité nouvelle par l'effet de sa volonté est une conséquence de sa liberté.

Certains Etats de l'Amérique latine, dans quelques-unes de leurs lois, ont cependant *imposé* la naturalisation aux étrangers qui viennent sur leur territoire. Ont agi ainsi notamment le Brésil (décret du 14 décembre 1889) et le Vénézuéla (loi du 18 mai 1855).

Chaque Etat fixe, par sa législation intérieure, les conditions, les formalités, l'étendue, les effets de la naturalisation (2).

---

(1) V. Annuaire, t. IX, p. 126.

(2) L'Angleterre a exigé pour ses nationaux établis au Transwaal des facilités exceptionnelles en vue d'y acquérir la naturalisation et les droits politiques; ces exigences de la Grande-Bretagne ont été l'une des causes de la guerre qui a éclaté à la fin de 1899 entre les deux pays. V. R. D. I. P., t. VII, pp. 121 et s. — Un décret du gouvernement français du 3 octobre 1910 (Journal officiel du 8), revisant celui du 28 février 1899, a facilité l'acquisition de la nationalité française aux sujets tunisiens qui auront manifesté leur attachement à la France par des engagements volontaires dans son armée ou par des services importants rendus à ses intérêts. Des décrets français de nationalisation, en Tunisie et au Maroc, en date du mois de novembre 1921, ont appliqué la nationalité française à certains sujets britanniques et italiens nés dans ces pays : la Grande-Bretagne et l'Italie qui ont protesté contre ces décrets ont soumis au Conseil de la Société des Nations la question de leur légalité : le Conseil a saisi pour avis la Cour de justice internationale. — Loi du Canada, sur la naturalisation du 30 janvier 1907. — Loi des Etats-Unis d'Amérique du 2 mars 1907. — Loi du Vénézuéla du 24 mai 1913. — Loi de la Lettonie de novembre 1919 sur la nationalité. — Lois suisses sur la naturalisation des 25 juin 1903 et 26 juin 1920. — V. *Les naturalisations en Suisse*, J. I. P.,

423. — L'acquisition d'une nationalité nouvelle doit impliquer nécessairement l'abandon, la perte de la nationalité antérieure. Mais toutes les législations n'ont pas toujours reconnu et ne reconnaissent pas encore le droit *inné* de l'homme et n'admettent pas que le régnicole, que le sujet puisse, par sa seule volonté, se dégager et se délier envers l'Etat dont il est membre, en changeant sa nationalité.

423[1]. — L'*allégeance* (1) est l'obligation de fidélité et d'obéissance qui incombe à une personne à l'égard de la nation dont elle est membre et du souverain dont elle est sujette.

En Angleterre, la doctrine de l'allégeance perpétuelle et indélébile a été admise jusqu'à l'*act* du 12 mai 1870, article 6. Il était de principe que le sujet, anglais d'origine, ne pouvait, ni par son fait personnel, ni même en jurant allégeance à un autre souverain, se décharger de l'allégeance naturelle qu'il devait à son premier souverain, ce lien intrinsèque et primitif ne pouvant disparaître sans le consentement du souverain auquel l'allégeance était originairement due. — L'allégeance perpétuelle était en fait la règle dans la Russie des Tsars. La naturalisation, le séjour à l'étranger, prolongé au delà des permissions quinquennales ou de la durée des passeports, ne font pas perdre la nationalité russe, mais exposent leurs auteurs à des peines sévères, telles que confiscation des biens, bannissement perpétuel, ou au retour en Russie déportation en Sibérie (code pénal, art. 325). — Suivant l'article 92 du Canun Eddula, rien ne peut enlever au Tunisien sa nationalité d'origine. — En Suisse, avant la loi fédérale du 3 juillet 1876, la loi du canton de Genève déclarait la qualité de citoyen absolument inaliénable et imprescriptible, malgré la répudiation qui en était faite. — Au Siam, on exige une autorisation du gouvernement pour la perte de la nationalité.

L'Allemagne maintient dans une certaine mesure le caractère permanent de la nationalité malgré la naturalisation effective opérée en pays étranger. D'après la loi allemande du 22 juillet 1913, l'acquisition *volontaire* d'une nationalité étrangère entraîne la perte de la nationalité allemande, à moins que l'Etat d'origine, après examen de la situation, n'ait préalablement accordé à l'intéressé sur sa demande l'autorisation de conserver sa nationalité primitive (2). — Mais le traité de paix de Versailles du 28 juin

---

t. XLIII, pp. 321 et 1570. — Sauzer-Hall, *La naturalisation des étrangers en Suisse*, 1914, et J. I. P., t. XLIV, pp. 1258 et 1644.

(1) V. Willoughby, *Citizenship and allegiance in constitutional and international law*, A. J., 1907, p. 914.

(2) La permanence de la nationalité allemande chez les Allemands qui se font naturaliser a été largement mise à profit par l'Allemagne pour lui permettre d'espionner à loisir dans les pays dont on prend la nationalité. V.

1919 a obligé l'Allemagne à dégager à tous les points de vue ses ressortissants ayant acquis la nationalité d'une des puissances alliées ou associées de toute allégeance vis-à-vis de leur Etat d'origine (art. 278).

Aux Etats-Unis d'Amérique, la doctrine de l'allégeance perpétuelle a été repoussée par les attorneys généraux Cushing, Black, notamment par un bill de 1868 (1), quoique la jurisprudence des tribunaux de l'Union incline à penser que la nationalité ne peut être abandonnée qu'avec le consentement de l'Etat. Les autorités américaines se reconnaissent le devoir et le droit de protéger, à l'étranger, les individus *naturalisés* américains, même dans le cas où ceux-ci n'avaient pas reçu l'autorisation du gouvernement de leur pays natal et venaient à se présenter dans le ressort de ce pays (2).

En ce qui concerne l'acquisition de la nationalité russe sous le régime des Soviets, un décret du 5 avril 1918, qu'a modifié dans quelques détails un autre décret du 22 août 1921, décide : « L'acquisition de la nationalité russe par les étrangers est régie par les règles suivantes : 1° Chaque étranger demeurant sur le territoire soviétique peut se faire naturaliser. 2° Pour obtenir la naturalisation l'étranger doit déposer une demande auprès le Soviet de son domicile, en indiquant son genre d'occupation et en précisant s'il a été l'objet de poursuites judiciaires pour des délits de droit commun. 3° L'identité du réquérant, faute d'autres preuves, est établie par des citoyens soviétiques, jouissant de tous les droits politiques. 4° Si le requérant se trouve dans les conditions prévues par les articles 1°-3°, le Soviet local lui délivre un certificat de naturalisation. 5° Par exception, peuvent être naturalisés les étrangers domiciliés en dehors du territoire soviétique ». — La constitution du 19 juillet 1918 semble vouloir faciliter l'obtention de la nationalité russe à certaines catégories d'étrangers, car elle déclare, dans son article 20, que « les étrangers demeurant sur le territoire russe avec le but de travailler, s'ils appartiennent à la classe des ouvriers ou à la classe des paysans n'em-

---

Flournoy, *Observations on the new german law of nationality*, A. J., 1914, p. 477. — Bettanini, *La doppia cittadinanza e l'ordinance giuridico statuale*, 1915. — Weil, *La double nationalité en droit allemand avant et après la loi du 22 juillet 1913*, Revue de droit international privé, 1915-1916, p. 142. — V. encore, A. J., 1915, pp. 939 et 942. — Siotto Pintor, *La nuova legge sulla cittadinanza nell imperio germanico*, R. I., 1914, pp. 191 et 366.

(1) Lawrence-Wheaton le rapporte, *Commentaires*, t. III, p. 237.

(2) Comp. en ce qui touche la situation des individus naturalisés plus ou moins sérieusement américains qui se trouvaient à Cuba alors que cette colonie se révolta contre l'Espagne, sa métropole : de Olivart, *Le différend entre l'Espagne et les Etats-Unis au sujet de la question cubaine*, R. D. I. P., t. X, pp. 577 et s.

ployant pas de salariés, peuvent obtenir la nationalité russe en s'adressant aux Soviets locaux, lesquels doivent procéder sans formalités compliquées ».

424. — De telles divergences de vues entre les législations en ce qui concerne les changements de nationalité sont, tout comme celles relatives à la nationalité d'origine, de nature à engendrer de nombreux conflits. C'est surtout en cas de naturalisation qu'apparaissent ces conflits, et alors ils revêtent une importance particulière quand les naturalisés n'ont pas satisfait, avant leur naturalisation, aux prescriptions des lois militaires dans leur pays d'origine. Une personne pourra dans bien des cas posséder deux nationalités. C'est ce qui aura lieu par exemple si un individu naturalisé appartient à un Etat où l'allégeance est perpétuelle, n'a pas obtenu l'autorisation à laquelle sa loi nationale soumet l'expatriation, était incapable suivant la loi de son pays de modifier sa nationalité (étranger naturalisé à l'âge de 21 ans et qui n'est majeur qu'à 23 ans). Des difficultés semblables peuvent naître également au cas d'acquisition de nationalité par mariage. Ainsi, une femme aura deux nationalités relatives si, appartenant à un pays d'allégeance, elle s'unit à un homme qui doit lui communiquer sa propre nationalité. Mais, à côté de ces conflits positifs, il pourra y avoir aussi des conflits négatifs : une personne n'aura aucune nationalité. Cela arrivera, notamment, si une femme, qui perd sa nationalité par le mariage, épouse, dans un pays qui attribue à la femme la nationalité du mari, un individu qui n'a point de nationalité d'origine. — En ces matières, de vives querelles se sont élevées entre les Etats-Unis, d'une part, et l'Angleterre et l'Allemagne, d'autre part (1). La querelle entre les Etats-Unis et l'Angleterre a pris fin par le protocole signé le 9 octobre 1868 et par la loi anglaise de mai 1870. Celle entre les Etats-Unis et l'Allemagne s'est terminée par le traité, dit de *Bancroft*, du 22 février 1868 : d'après ce traité, la naturalisation obtenue et cinq années de séjour aux Etats-Unis rendent l'Allemand d'origine citoyen américain à l'égard de l'empire d'Allemagne et réciproquement. Les Etats-Unis ont passé des traités analogues avec la Belgique, le 16 novembre 1868, le Mexique, le 10 juillet 1868, l'Angleterre, le 13 mai 1870 et le 23 février 1871, etc. Ces traités ont d'incontestables avantages, à la condition d'être rédigés avec la plus grande clarté possible.

425. — Les conflits, engendrés par la doctrine de l'allégeance et par la nécessité de se pourvoir de permis d'expatriation, dispa-

---

(1) On trouvera le récit détaillé de ces conflits dans Lawrence-Wheaton, *Commentaires*, t. III, ch. II, § VI, pp. 227 à 264, et dans Calvo, *op. cit.*, § 624.

raîtraient si l'on admettait sans réserve le principe que la nationalité d'origine est perdue absolument par la naturalisation acquise en pays étranger, comme l'ont fait la Belgique, le Brésil, l'Espagne, la France, la Hollande, l'Italie, le Portugal, la Turquie, etc. Mais il faut reconnaître que l'obligation du service militaire exerce son influence en cette matière.

Une déclaration passée le 7 octobre 1919 entre la France et Monaco a disposé que le gouvernement monégasque n'accordera la naturalisation qu'aux étrangers justifiant que leur naturalisation ou leur réintégration sera reconnue par l'Etat dont ils étaient les ressortissants, qu'elle entraînera pour eux la perte de leur nationalité d'origine, et qu'elle aura pour conséquence certaine de les libérer de toutes obligations militaires envers leur ancienne patrie (1)

426. — La législation intérieure de chaque Etat détermine l'effet du changement de nationalité du chef de famille sur l'état de sa femme et sur celui de ses enfants mineurs. Les législations sont variées, les doctrines divergentes. D'où, ici encore, des conflits, négatifs ou positifs. Il se peut en effet que, d'après une loi, la femme et les enfants mineurs perdent leur nationalité en même temps que le chef de famille tandis que, suivant l'autre loi, ils n'acquièrent pas la nationalité nouvelle. Mais il se peut, au contraire, que la naturalisation accordée dans un pays à un chef de famille comprenne sa femme et ses enfants, et que cependant dans son propre pays son ancienne nationalité soit conservée à ces derniers. En Belgique, alors que sous l'empire de la loi du 8 juin 1909 la naturalisation obtenue par le mari entraînait *ipso facto* celle de la femme, il n'en est plus de même d'après la loi du 15 mai 1922, modificative de la précédente : la femme conserve sa propre nationalité malgré le changement survenu dans l'état de son mari (2). — A ce sujet, des conflits se sont parfois produits entre les législations anglaise, allemande, belge, française, italienne, suisse, surtout au point de vue du service militaire. Des traités sont intervenus sur ce dernier point entre l'Italie et la Suisse, le 22 juillet 1868, entre la France et la Belgique, le 5 juillet 1879, entre la France et la Suisse, le 23 juin 1880, etc.

426[1]. — La naturalisation à l'étranger n'a aucun effet rétroactif, de sorte que le naturalisé reste soumis envers sa première patrie aux obligations échues antérieurement et ne peut invoquer pour s'en libérer sa nouvelle nationalité.

426[2]. — L'Institut de droit international s'est efforcé, dans ses résolutions de Venise du 29 septembre 1896, de résoudre les conflits de lois en matière de naturalisation (3).

---

(1) Revue de droit international privé, 1921, p. 419.
(2) V. Nisot, R. D. I., 3e série, t. III, pp. 366 et 370.
(3) V. Annuaire, t. XV, pp. 233 et 270.

427. — C. — Nationalité imposée par annexion de territoire (1). — Le résultat naturel et logique d'une annexion de territoire, procédant soit d'une cession pacifique, soit d'une cession imposée à la suite de guerre, est le changement de nationalité des habitants du territoire cédé. Il y a alors *naturalisation collective*.

Ce changement ne s'opère évidemment qu'à l'égard des nationaux de l'Etat dont partie du teritoire est cédée. Mais ne s'applique-t-il qu'aux *originaires*, natifs des pays annexés, domiciliés ou non dans le territoire cédé ? ou à tous les *domiciliés* sur le territoire, qu'ils en soient ou non originaires ? Chacun de ces systèmes a ses partisans. Pour s'attacher à l'origine, on dit que la naissance crée entre l'individu et le lieu où il est né un rapport indestructible et on fait remarquer de plus que c'est un moyen facile de déterminer ceux que frappe l'annexion puisqu'il n'y a qu'à consulter les actes de l'état civil. Ceux qui ne veulent considérer que le domicile observent que la naissance dans un lieu déterminé est souvent le fait du hasard, tandis que le domicile est le seul lien de droit qui relie vraiment une personne à un territoire, car la terre dont on a fait son domicile représente uniquement pour l'homme le foyer nécessaire à son existence et à son bonheur. — En dehors de ces deux systèmes, d'autres solutions ont encore été proposées. Certains n'entendent soumettre au changement de nationalité que ceux qui sont tout ensemble nés et domiciliés sur le territoire annexé : système qui paraît assez rationnel mais qui est trop restrictif des droits de l'Etat annexant pour avoir chance d'être admis dans la pratique. Plusieurs soutiennent, à l'inverse, une thèse très extensive de ces droits en comprenant dans le changement de nationalité à

---

(1) Cabouat, *Des annexions de territoires*, ch. II, sect. I, pp. 192 et s. — Selosse, *Traité de l'annexion*. — V. encore Buzzati, *Dell acquisito di cittadinanza per annessione territoriale*. — Maret, *De l'acquisition ou de la perte de la qualité de citoyen français par suite d'une annexion ou d'un démembrement de territoire*, 1888. — May, *Le traité de Francfort*, 1909, p. 145. — Péritch, *Le traité de Berlin et la question de la nationalité par rapport à la principauté de Serbie*, R. D. I. P., t. VII, p. 185. — Péritch, *Un cas de naturalisation collective en dehors de toute cession de territoire*, R. D. I., 2e série, t. II, p. 184. — Phillipson, *Alsace-Lorraine. Past, Present and Futur*, 1918. — Randolph, *The law and policy of annexion*, 1901. — Ruzé, *En feuilletant le traité de Versailles : cessions de territoires et changements de nationalités*, Gazette des tribunaux du 24 janvier 1920. — V. à propos de Porto-Rico et des Philippines annexés par les Etats-Unis, Coudert, *Our new people : citizens, subjects, nationals or aliens*, 1903. — Comp. Salem, *Effets de l'annexion sur la nationalité des sociétés anonymes ottomanes*, J. I. P., t. XLI, p. 38. — Schatzel, *Le changement de nationalité par suite de modifications territoriales*, Zeitschrift für Völkerrecht, t. XII. 1922, p. 86. — Sayre, *Change of sovereingty and rivate ownership of land*, A. J., 1918, p. 475.

la fois les individus originaires du territoire annexé sans y être domiciliés et ceux qui y sont domiciliés sans y être nés. Une théorie particulière distingue, enfin, suivant que le territoire cédé fait partie d'un Etat unitaire et centralisé ou d'un Etat fédératif : on doit, dans le premier cas, considérer le domicile et, dans le second, l'origine (1). — C'est le système qui tient compte exclusivement du domicile qui est le plus communément adopté en doctrine ; c'est à celui-ci que nous croyons aussi devoir nous rallier. — Bien entendu, ici, il ne faut pas confondre le domicile avec la résidence dans le pays annexé : une simple résidence n'a pas les mêmes caractères d'attachement au sol que le domicile ; elle ne peut donc produire les mêmes effets.

La détermination des personnes dont la nationalité est modifiée, les conditions et l'époque du changement sont presque toujours établies et indiquées par le traité consacrant et régularisant l'annexion.

428. — Généralement il est accordé aux personnes dont la nationalité serait changée par suite de l'annexion un *droit d'option*. C'est le droit pour ces personnes de ne pas être, en pareil cas, si tel est leur désir, liées au nouvel Etat. Il est une conséquence du respect dû à la liberté individuelle de l'homme. « L'Etat cédant remplit un devoir envers ses anciens sujets, l'Etat cessionnaire remplit un devoir envers ses sujets nouveaux, en stipulant dans le traité, pour les habitants du territoire cédé, le droit d'opter entre la nationalité qu'ils possédaient avant le traité et celle que le traité leur attribue. Les conditions dans lesquelles ce droit peut être exercé sont plus ou moins libérales, selon que l'Etat cessionnaire est plus ou moins convaincu de la facilité avec laquelle s'opèrera l'assimilation des habitants du territoire cédé avec les habitants de leur nouvelle patrie. Le traité de cession de territoire mentionne les conditions dans lesquelles l'option peut être faite : il fixe le temps où le droit d'option peut être exercé et celui où il ne peut plus l'être ; il règle la situation des personnes originaires du territoire cédé qui ne s'y trouvent pas à l'époque de la cession ; il règle également les droits des mineurs; il stipule en général des franchises douanières pour les meubles et les effets des habitants qui veulent transporter leur domicile en dehors du territoire et pour ceux des personnes originaires du territoire qui l'ont quitté et qui désirent y revenir » (2).

429. — Dans les cessions de territoire opérées en temps de paix, le droit d'option peut être absolu, sans qu'il en résulte d'inconvé-

---

(1) V. à ce sujet Cauwès, note dans Sirey, *Rec. pér.*, 1875, 2. 225. — Cogordan, *La nationalité*, 1890, p. 323.

(2) Funck-Brentano et Sorel, *Précis*, Appendice, 2e édit., pp. 503 et 504.

nients. Les Etats qui ont conclu la cession vivant en bonne harmonie, peu importe à l'Etat cessionnaire la présence sur son territoire de personnes restées sujettes de l'Etat cédant. — Il n'en est pas ainsi lorsque la cession est imposée, forcée, a lieu à titre de conquête. La présence sur le territoire cédé de personnes, restées les régnicoles de l'Etat vaincu, pourrait être une source d'inconvénients et de sérieux embarras pour l'Etat conquérant. Aussi, lorsqu'il y a conquête, le droit d'option est presque toujours subordonné au domicile. Les citoyens sont libres de conserver la nationalité antérieure à la guerre, mais à la condition de transporter leur domicile en dehors du territoire cédé. — N'en concluons pas que les habitants qui conservent leur domicile dans ce territoire font acte d'adhésion à leur nouveau gouvernement. Ils subissent une nécessité, souvent fort dure, mais inévitable.

429[1]. — On conçoit différentes manières dont le droit d'option peut se réaliser : 1° L'option peut d'abord se manifester par le seul fait de l'émigration hors du territoire annexé. 2° Elle peut encore se faire connaître par une déclaration de volonté accompagnée d'émigration, et l'émigration peut être imposée. 3° La déclaration de volonté relative à la conservation de la nationalité d'origine peut être enfin considérée comme suffisante.

430. — La modification territoriale d'un Etat ne produit-elle ses effets, en ce qui concerne le changement de nationalité, que pour l'avenir, sans rétroactivité ? Il y a, sur cette question, dissidence entre les auteurs. Certains lui reconnaissent un effet rétroactif, le territoire annexé devant être réputé avoir toujours appartenu à l'Etat annexant (1). Mais la plupart des jurisconsultes estiment avec raison qu'elle ne peut avoir de conséquences pour le passé (2). C'est en effet la règle pour tout changement de nationalité. Le système contraire, qui ne repose que sur une fiction, aboutirait à ce résultat absurde de supposer qu'un territoire n'a jamais appartenu à l'Etat dont il a fait partie quelquefois pendant de longs siècles et de faire considérer comme nés dans l'Etat annexant des individus qui ont vu le jour dans le territoire

---

(1) V. Surville et Arthuys, *Cours élémentaire de droit international privé*, 1890, n° 107.

(2) V. Aubry et Rau, *Droit civil français*, 5e édit., t. 1, § 37, p. 359. — Audinet, *Principes élémentaires du droit international privé*, n°s 36 et 152. — Baudry-Lacantinerie et Houques-Fourcade, *Les personnes*, t. I, n° 362. — Campistron, *Commentaire des lois sur la nationalité*, n° 27. — Cogordan, *La nationalité*, p. 77. — Descamps, R. D. I. P., t. XV, p. 394. — Despagnet, *Précis de droit international privé*, n° 124 *in fine*. — Hubert, J. I. P., t. XXVII, p. 483. — DeLapradelle, *De la nationalité d'origine*, p. 221. — Lesueur et Dreyfus, *La nationalité*, p. 38. — Valery, *Manuel de droit international privé*, n° 218. — Weiss, *Traité de droit international privé*, t. I, p. 85.

annexé peut-être même avant qu'existât l'Etat cessionnaire. En dehors de deux décisions de la cour d'Aix du 2 décembre 1892 et du tribunal correctionnel de Nice du 7 avril 1900 (J. I. P., t. XXVII, pp. 790 et 801), la jurisprudence française a toujours repoussé le caractère rétroactif des annexions. V. Trib. civil de Nice, 20 février 1900 (J. I. P., t. XXV, p. 507), Aix, 27 juin 1900 (J. I. P., t. XXIX, p. 343), Cass., 9 décembre 1902 (Dalloz, *Rec. pér.*, 1903, 1, 39) et 17 février 1902 (J. I. P., t. XXI, p. 170).

430². — Comment la pratique a-t-elle résolu la question des effets des cessions de territoire en matière de nationalité et celle du droit d'option ?

Notons d'abord que le droit d'option n'est pas une innovation du droit moderne ; il remonte à une époque déjà ancienne. Son principe a, en effet, son origine dans des traités conclus par Louis XIII et Louis XIV. V. traités de capitulations d'Arras (9 août 1640), d'Ypres (25 septembre 1659), de Tournai (24 juin 1667), de Douai (6 juillet 1667) et de Gand (9 mars 1678) ; traités d'Utrecht (31 mars 1713) et de Rastadt (6 mars 1714). On peut citer encore le traité d'Hubertsbourg du 15 février 1763 entre l'Autriche et la Prusse. Le mot *option* figure pour la première fois dans le traité d'Elisson délimitant la frontière franco-espagnole, du 27 août 1785. — Le traité de Paris du 20 novembre 1815 (art. 7), les traités de Vienne du 3 mai 1815 entre l'Autriche et la Russie (art. 6) et entre la Prusse et la Russie (art. 4) et du 18 mai 1815 entre la Prusse et la Saxe (art. 13), ainsi que l'acte final du Congrès de Vienne (art. 20), consacrent aussi le droit d'option (1). — Ce droit est admis dans presque tous les traités de l'époque moderne.

Le traité de cession de la Savoie et de Nice à la France du 24 mars 1860 (art. 6) a entraîné, sauf droit d'option, changement de nationalité pour deux catégories d'individus : les *originaires* et les *domiciliés*.

Le traité du 2 février 1861, par lequel Monaco céda à la France les communes de Menton et de Roquebrune, a prévu en ces termes, par son article 7, les effets du changement de souveraineté au point de vue de la nationalité : « Les sujets de S. A. S. le prince de Monaco originaires de Menton et de Roquebrune, ou actuellement domiciliés dans ces communes, qui entendront conserver la nationalité de Monaco, jouiront, pendant un an à partir de l'échange des ratifications du présent traité, et moyennant une déclaration faite à l'autorité compétente, de la faculté de transporter leur domicile dans la Principauté et de s'y fixer ; en ce cas, leur ancienne nationalité leur sera mainte-

---

(1) V. Duriez, *Les principes de l'annexion dans les traités de 1815*, 1905.

nue. Ils seront libres de conserver leurs immeubles situés sur le territoire de Menton et de Roquebrune ».

Dans le traité du 8 décembre 1862 entre la Suisse et la France, relatif à la vallée des Dappes, on trouve la disposition suivante (art. 3) : « Les habitants originaires de la partie de la vallée des Dappes qui revient à la France, en vertu du présent traité, demeureront français, à moins qu'ils ne déclarent, dans le délai d'une année, opter pour la nationalité suisse, auquel cas ils pourront conserver leur domicile et leur établissement sur le territoire de l'Empire. Les habitants originaires de la partie cédée par la France à la Confédération suisse demeureront suisses, à moins qu'ils ne déclarent, dans le délai d'une année, vouloir rester français, auquel cas ils pourront conserver leur domicile et leur établissement sur le territoire suisse ».

Le traité de Francfort-sur-le-Mein du 10 mai 1871 (art. 2) paraît, d'après son texte, n'avoir stipulé le changement de nationalité, sauf droit d'option, que pour les *originaires actuellement domiciliés* ; mais cette disposition fut complétée par la convention additionnelle de Francfort du 11 décembre 1871, laquelle a encore enlevé la nationalité française, sauf droit d'option, aux *originaires même non domiciliés* ; enfin une circulaire du président supérieur de l'Alsace-Lorraine du 7 mars 1872 comprit dans le changement de nationalité les *non originaires domiciliés* au 2 mars 1871, à moins qu'ils n'émigrent dans un certain délai.

Le 25 avril/7 mai 1875, le Japon a cédé à la Russie la partie de l'île de Sakhaline qu'il possédait, et la Russie a cédé au Japon les îles Kouriles ; un article supplémentaire du 10/22 août 1875, relatif au changement de nationalité résultant de ces cessions, prévoit un droit d'option à exercer dans un délai de trois années.

Le traité du 10 août 1877 par lequel la Suède a cédé l'île Saint-Barthélemy à la France (art. 1 et 2) a frappé les sujets suédois *domiciliés* seulement et non les originaires, sauf déclaration contraire et émigration, si la France l'exige, dans un certain délai.

D'après l'article 5 du traité de paix de Shimonoseki du 17 avril 1895 entre la Chine et le Japon : « Les habitants des territoires cédés au Japon qui désirent transporter leurs résidences en dehors des districts cédés seront libres de vendre leurs propriétés immobilières et de se retirer. Pour cet objet, une période de deux ans à partir de la date de l'échange des ratifications du présent acte leur sera accordée; à l'expiration de cette période ceux des habitants qui n'auront pas abandonné les territoires en question seront, au gré du Japon, considérés comme sujets japonais ».

Le traité de paix du 4 décembre 1897, qui a mis fin à la guerre entre la Turquie et la Grèce, après avoir stipulé la cession d'une

partie de la Thessalie à l'empire ottoman, a, dans son article 7, prévu en ces termes l'influence de cette cession sur le changement de nationalité : « Les Musulmans habitants ou originaires de Thessalie qui, en vertu de l'article 13 de la convention du 24 mai 1881, avaient acquis ou non la nationalité hellénique seront libres d'émigrer ou de fixer leur domicile en Turquie. Ceux qui ont acquis la nationalité hellénique auront, en vertu d'une déclaration préalable à faire à l'autorité compétente dans un délai de trois ans, à partir de l'échange des ratifications du présent acte, la faculté d'opter pour la nationalité ottomane. Tous ces émigrés continueront à jouir pleinement et sans aucune entrave, conformément à ladite convention, de leurs propriétés immobilières sises en Grèce et à les administrer. Les mêmes avantages seront accordés par réciprocité aux habitants ainsi qu'aux individus originaires des territoires rétrocédés à la Turquie par suite de la nouvelle rectification de la frontière, ou bien actuellement domiciliés dans ces localités. Ces mêmes habitants ou bien originaires des territoires rétrocédés à la Turquie ainsi que les représentants des institutions ou communes sises dans ces localités, qui auraient des propriétés immobilières en Thessalie, seront libres de passer la frontière pour les cultiver, comme par le passé, sans qu'aucune entrave puisse leur être suscitée de ce chef. Des avantages identiques sont accordés tant aux habitants ou originaires de Thessalie qu'aux représentants des institutions ou communes s'y trouvant, qui possèderaient des propriétés immobilières dans les territoires rétrocédés à l'empire ottoman ».

L'article 9 du traité de paix du 10 décembre 1908 entre l'Espagne et les Etats-Unis dispose en ces termes : « Les sujets espagnols naturels de la péninsule, résidant dans les territoires dont l'Espagne abandonne ou cède la souveraineté par le présent traité, pourront continuer à demeurer sur ledit territoire ou le quitter, en conservant, dans l'un ou l'autre cas, tous leurs droits de propriété, y compris le droit de vendre et disposer de cette propriété ou de ses produits ; et, en outre, ils auront le droit d'exercer leur industrie, commerce ou profession, à la condition de se soumettre à cet égard aux lois qui seront applicables aux autres étrangers. S'ils demeurent sur le territoire, ils pourront conserver leur nationalité espagnole, à la condition de faire, devant un office d'enregistrement, dans l'année qui suivra l'échange des ratifications du présent traité, une déclaration de leur intention de conserver ladite nationalité. A défaut de cette déclaration, ils seront réputés avoir renoncé à ladite nationalité et adopté la nationalité du territoire de leur résidence ». Il faut remarquer que le traité de paix ne parle que des sujets espagnols *natifs de la péninsule* ; par conséquent les sujets espagnols nés ailleurs

que dans la métropole, c'est-à-dire ceux nés dans les colonies abandonnées ou cédées, devenaient sujets américains de plein droit par le fait même de l'annexion.

Les conséquences de la suppression de l'indépendance du Transvaal et de l'Etat d'Orange ont été constatées par l'Act du 31 mai 1902 (1).

D'après l'article 10 du traité de paix de Portsmouth du 5 septembre 1905 entre le Japon et la Russie, les sujets russes de la partie méridionale de l'île de Sakhaline cédée au Japon peuvent rester indéfiniment dans l'île sans jamais devenir sujets japonais ; le Japon a toutefois le droit de retirer la liberté de résidence aux habitants se trouvant dans un état d'incapacité politique ou administrative, ou de les déporter de ce territoire.

430². — L'article 19 du traité de Vienne du 30 octobre 1864, qui mit fin à la guerre entre l'Autriche, la Prusse et le Danemark, décidait en ces termes : « Les sujets domiciliés sur les territoires cédés par le présent traité jouiront pendant l'espace de six ans à partir du jour de l'échange des ratifications, et moyennant une déclaration préalable à l'autorité compétente, de la faculté pleine et entière d'exporter leurs biens meubles en franchise de droits et de se retirer avec leurs familles dans les Etats de Sa Majesté danoise, auquel cas la qualité de sujets danois leur sera maintenue. Ils seront libres de conserver leurs immeubles situés sur les territoires cédés. La même faculté est accordée réciproquement aux sujets danois et aux individus originaires des territoires cédés et établis dans les Etats de Sa Majesté le roi de Danemark. Les sujets qui profiteront des présentes dispositions ne pourront être, du fait de leur option, inquiétés de part et d'autre dans leurs personnes ou dans leurs propriétés situées dans les Etats respectifs. Le délai susdit de six ans s'applique aussi aux sujets originaires soit du royaume de Danemark, soit des territoires cédés qui, à l'époque de l'échange des ratifications du présent traité, se trouveront hors du territoire du royaume de Danemark ou des duchés. Leur déclaration pourra être reçue par la mission danoise la plus voisine ou par l'autorité supérieure d'une province quelconque du royaume ou des duchés. Le droit d'indigénat, tant dans le royaume de Danemark que dans les duchés, est conservé à tous les individus qui le possèdent à l'époque de l'échange des ratifications du présent traité ». Le 11 janvier 1907, un traité a été conclu entre l'Allemagne et le Danemark, qui a eu pour but de régler la situation des fils d'optants et de mettre fin aux divergences d'interprétation des cabinets de Berlin et de Copenhague concernant l'article 19 du traité de Vienne du 30 octobre 1864.

---

(1) V. Despagnet, R. D. I. P., t. IX, pp. 661 et s.

La Prusse considérait les fils d'optants comme danois parce que leurs pères avaient opté ; le Danemark les considérait comme prussiens parce qu'ils n'étaient pas nés en territoire danois. D'où environ 10.000 heimathloses, gêne pour le gouvernement prussien et qu'il pouvait expulser à son gré. Le nouveau traité dispose que le gouvernement prussien confèrera la nationalité prussienne aux enfants d'optants, actuellement sans nationalité, qui en feront la demande, à condition, bien entendu, qu'ils soient domiciliés en territoire prussien et se soumettent aux lois prussiennes. Le Danemark, de son côté, s'engage à ne pas faire obstacle au séjour sur son territoire des enfants d'optants qui ne seront pas devenus sujets prussiens (Descamps et Renault, *Recueil des traités du XX^e siècle*, 1907, p. 763) (1).

L'effet sur la nationalité de l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine par l'Autriche-Hongrie a été prévu par le protocole du 26 février 1909, art. 3 (R. D. I. P., t. XVII, p. 444, note).

Des accords franco-allemands du 4 novembre 1911 et du 2 février 1912 ont réglementé les conséquences des cessions réciproques de la France et de l'Allemagne dans l'Afrique équatoriale (R. D. I. P., t. XIX, Documents, pp. 9 et 16) (2).

430^3. — D'après le traité de paix de Londres du 30 mai 1913, qui a mis fin à la guerre entre la Turquie et les Etats balkaniques, les questions de nationalité doivent être réglées par des conventions spéciales (art. 7). — Les traités de Constantinople, 16/29 septembre 1913, entre la Bulgarie et la Turquie, et d'Athènes, 1/14 novembre 1913, entre la Grèce et la Turquie, ont admis à ce sujet des solutions divergentes. Le traité de Constantinople a, sauf droit d'option dans un certain délai, octroyé la nationalité bulgare aux *originaires* des territoires cédés par la Turquie à la Bulgarie, *qui y sont domiciliés* (art. 7). Le traité d'Athènes a fait porter le changement de nationalité sur les individus *domiciliés* dans les territoires cédés, sauf option dans un délai de trois ans ; pour les individus originaires de ces territoires sans y être domiciliés, le traité fait une distinction : ceux qui sont fixés hors de l'empire ottoman peuvent dans les six mois opter pour la nationalité grecque ; ceux qui sont établis en Turquie conservent définitive-

---

(1) Sur le droit d'option, V. Brandt, *Das indigenat in Wiener Frieden; ein Beitrag zur Optantenfrage*, 1906. — Matzen, *Die Nordschleswigsche Optantenfrage*, 1904; *Das indigenatrecht im Wiener Frieden*, 1906; et *La question des optants slesvicois*, dans le *Manuel historique de la question du Sleswig*, 1906, pp. 187 et s. — V. aussi Galiffe, *La question de la polémique dano-allemande;* Gasselin, *La question du Schleswig-Holstein: contribution à la théorie de l'annexion*, 1909.

(2) Comp. Basdevant, dans Niemeyer et Strupp, *Jarbuch des Völkerrechts*, 1913, pp. 792 et s.

ment la nationalité ottomane (art. 4 et protocole n° 1). V. aussi traité de paix entre la Turquie et la Serbie du 1/14 mars 1914, art. 4 (R. D. I. P., t. XXI, Document, pp. 16 et s.).

Ce sont également, comme le traité de Londres du 30 mai 1913, à des accords particuliers qu'a renvoyé le traité de Bucarest du 7 mai 1918 conclu avec la Roumanie par l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Bulgarie et la Turquie et qui a enlevé à la Roumanie certains territoires ; ce traité déclare toutefois que ces accords admettront le principe de la dépendance au point de vue de la nationalité des anciens habitants roumains des territoires cédés, en leur accordant en tous cas un droit d'option et le droit d'émigration (art. 12) (1). On sait qu'à la suite de leur victoire les puissances alliées et associées ont obligé leurs ennemis à considérer comme annulées les stipulations signées par eux avec la Roumanie (V. traité de Versailles du 28 juin 1919, art. 292 ; traité de Saint-Germain du 10 septembre 1919, art. 244 ; traité de Trianon du 4 juin 1920, art. 227 ; traité de Neuilly du 27 novembre 1919, art. 171 ; traité de Sèvres du 10 août 1920, art. 277).

430⁴. — Les questions relatives au changement de nationalité et au droit d'option ont fait aussi l'objet de clauses particulières dans les traités de paix qui terminèrent la guerre mondiale de 1914-1919. Dans les traités de Saint-Germain du 10 septembre 1919 avec l'Autriche (art. 70 et s.), de Trianon du 4 juin 1920 avec la Hongrie (art. 61 et s) et de Sèvres du 10 août 1920 avec la Turquie (art, 123 et s.), elles ont été envisagées d'une manière générale et une section séparée leur a été consacrée. Au contraire, dans le traité de Versailles avec l'Allemagne du 28 juin 1919 comme dans celui de Neuilly du 27 novembre 1919 avec la Bulgarie, c'est à l'occasion des divers territoires enlevés à ces Etats que les questions ont été résolues. Mais des règles concernant la condition des habitants des territoires annexés ne se trouvent pas seulement dans les traités de Versailles, de Saint-Germain, de Trianon, de Neuilly et de Sèvres, que les Etats vaincus ont signés avec les Etats vainqueurs, elles le furent également dans des conventions particulières conclues entre les principales puissances alliées ou associées et les Etats créés ou agrandis dans le centre ou l'orient de l'Europe : Pologne, Tchéco-Slovaquie, Serbie, Roumanie, Grèce. Or, certaines dispositions de ces conventions paraissent en contradiction avec celles des traités de paix. De là, une difficulté qu'il faut d'abord résoudre : en cas de contradiction entre les deux catégories de traités, à laquelle convient-il de donner la préférence ? On a dit qu'on doit appliquer seulement les traités de paix, car à ces traités ont participé tous les Etats intéressés, alors que

(1) R. D. I. P., 2ᵉ série, t. I, Documents, p. 97.

les conventions particulières n'ont pas eu comme signataires les puissances dont les territoires ont été démembrés (1). Il faut cependant observer que, dans les divers traités de paix, on trouve un article, conçu en termes généraux, par lequel les Etats vaincus s'engagent à reconnaître la pleine valeur des traités de paix et conventions additionnelles qui sont ou seront conclus par les puissances alliées et associées avec les puissances ayant combattu à leurs côtés et à agréer les dispositions qui ont été ou seront prises concernant leurs anciens territoires détachés de leur souveraineté (traités de Versailles, art. 434 ; de Saint-Germain, art. 90 ; de Trianon, art. 74, alin. 2 ; de Neuilly, art. 58 ; de Sèvres, art. 133). Des traités ont été, au surplus, passés en matière de nationalité entre les nouveaux Etats et les Empires centraux. V. notamment traité du 7 juin 1920 entre l'Autriche et la Tchéco-Slovaquie ; traité du 29 juin 1920 entre l'Allemagne et la Tchéco-Slovaquie (Revue de droit international privé, 1921, p. 436).

Cela dit, quelles règles ont été admises en 1919-1920 ? Contrairement à un principe antérieurement suivi, aucun des traités signés après la guerre mondiale ne s'est attaché, d'une manière générale, pour déterminer le changement de nationalité, au fait de la *naissance* sur le territoire cédé. C'est à un autre fait qu'ils se sont arrêtés. Mais, à cet égard, ils n'ont pas tous adopté un même système : il faut distinguer, d'une part, les traités de Versailles avec l'Allemagne, de Neuilly avec la Bulgarie et de Sèvres avec la Turquie et, d'autre part, les traités de Saint-Germain avec l'Autriche et de Trianon avec la Hongrie.

430[5]. — 1° *Traités de Versailles, de Neuilly et de Sèvres.* — Le principe posé par ces traités est que les sujets de l'Etat démembré qui deviennent nationaux de l'Etat annexant sont ceux qui étaient *domiciliés* dans le territoire cédé (traité de Versailles, art. 36, 84, 91 alin. 1, 105, 112 ; traité de Neuilly, art, 39, 44 ; traité de Sèvres, art. 102, 123, 129, 131). C'est le même principe qu'ont consacré les conventions du 28 juin 1919 avec la Pologne (art. 3) et du 9 décembre 1919 avec la Roumanie (art. 3) : ces conventions, en effet, déclarent Polonais ou Roumains les ressortissants allemands *domiciliés* sur le territoire cédé à la Pologne ou à la Roumanie. L'acquisition de la nationalité belge par les ressortissants allemands « établis » sur les territoires d'Eupen et de Malmédy aux termes de l'article 36 du traité de Versailles peut donner lieu à plusieurs interprétations différentes (2).

---

(1) V. Audinet, *Les changements de nationalité résultant des récents traités de paix*, J. I. P., t. XLVIII, p. 380.

(2) V. à ce sujet, Nisot, *La nationalité des habitants des cercles d'Eupen*

Mais tous les domiciliés et les seuls domiciliés doivent-ils changer de nationalité ? Dans les traités généraux et dans les conventions particulières, on trouve ici des exceptions au principe. — *a)* Les individus domiciliés dans le territoire cédé n'acquièrent pas la nationalité de l'Etat cessionnaire lorsque leur domicile est d'une date trop récente : cette date varie, d'ailleurs, avec les provinces cédées ; ils gardent alors leur nationalité primitive. Cette restriction est exprimée dans les traités généraux en ce qui concerne les provinces cédées à la Belgique, à la Pologne, au Danemark, à l'Etat serbe-croate-slovène, à la Grèce. (Versailles, art. 36 alin. 2, 91 alin. 2, 112 alin. 2 ; Neuilly, art. 39 alin. 2, 44 alin. 2). Elle ne figure pas au contraire dans le traité de Versailles pour les territoires transmis à la Tchéco-Slovaquie (art. 84) et pour le territoire de la Ville libre de Dantzig (art. 105). Les domiciliés récents qui n'acquièrent pas ainsi de plein droit la nationalité nouvelle peuvent toutefois, par une sorte de naturalisation, obtenir cette nationalité avec une autorisation spéciale du pays annexant (Versailles, art. 36 alin. 2, 91 alin. 2, 112 alin. 2 ; Neuilly, art. 39 alin. 2, 44 alin. 2). Aux termes du traité de Sèvres (art. 102), les sujets ottomans domiciliés en Egypte au 18 décembre 1914, mais qui étaient temporairement absents d'Egypte à cette date et n'y sont pas retournés depuis ne peuvent acquérir la nationalité égyptienne qu'en vertu d'une autorisation spéciale du gouvernement égyptien. — *b)* Des personnes non domiciliées dans les territoires cédés, mais qui y sont nées, acquièrent, en certains cas, de plein droit la nationalité de l'Etat cessionnaire : c'est le cas des personnes nées sur le territoire cédé d'individus qui y étaient domiciliés, alors qu'elles n'y sont pas elles-mêmes domiciliées. Cette solution résulte non pas spécialement des traités de paix, mais uniquement des conventions particulières passées avec la Pologne (28 juin 1919, art. 4), la Tchéco-Slovaquie (10 septembre 1919, art. 4), la Serbie (10 septembre 1919, art. 4), la Roumanie (9 décembre 1919, art. 4), la Grèce (10 août 1920, art. 4). — *c)* En ce qui concerne l'île de Chypre, annexée le 5 novembre 1914 à la Grande-Bretagne, le traité de Sèvres (art. 117) fait porter le changement de nationalité sur les ressortissants *nés* dans l'île aussi bien que sur ceux qui y sont seulement domiciliés (1).

430ᵉ. — 2° *Traités de Saint-Germain et de Trianon.* — Ce n'est plus, comme dans les traités de Versailles, de Neuilly et de

---

et de Malmédy d'après le traité de paix de Versailles, J. I. P., t. XLVIII, p. 833.

(1) Comp. loi belge du 25 octobre 1919 sur les options de patrie, Revue de droit international privé, 1920, p. 537.

Sèvres, le domicile qui détermine le changement de nationalité, mais l'*indigénat*, c'est-à-dire la dépendance de l'individu par rapport à une commune déterminée : un individu peut être établi dans une localité autre que celle où il possède l'indigénat (traité de Saint-Germain, art. 70 ; traité de Trianon, art. 61). Les conventions particulières du 28 juin et du 9 décembre 1919 avec la Pologne et la Roumanie (art. 3) disposent toutefois que sont Polonais ou Roumains les ressortissants autrichiens et hongrois *domiciliés* sur les territoires annexés par ces pays.

La règle de l'indigénat posée par les traités de paix souffre, d'après ces traités mêmes, plusieurs exceptions. — *a*) Les personnes qui n'ont acquis qu'à une époque récente l'indigénat dans les territoires cédés ne deviennent pas nationaux de l'Etat cessionnaire mais conservent leur nationalité primitive. Ainsi en décident les traités de Saint-Germain (art. 71, 2°, 76) et de Trianon (art. 62) pour l'Italie, l'Etat serbe-croate-slovène, la Tchéco-Slovaquie. Cependant, semblable restriction n'est pas admise en ce qui concerne les ressortissants autrichiens dans les pays cédés à la Pologne (Saint-Germain, art. 70) et les ressortissants hongrois dans les provinces annexées par la Roumanie (Trianon, art. 61). Les personnes ayant acquis l'indigénat à une époque trop récente pour devenir de plein droit nationaux de l'Etat annexant pourront obtenir la nationalité de cet Etat avec son autorisation (Saint-Germain, art. 72, 76 ; Trianon, art. 62) ; ceux qui ont eu et qui avaient perdu ou dont le père ou la mère a possédé l'indigénat dans les territoires autrichiens transférés à l'Italie et ceux qui ont servi dans l'armée italienne pendant la guerre mondiale ainsi que leurs descendants peuvent user également de cette sorte de naturalisation (Saint-Germain, art. 72). — *b*) En ce qui touche spécialement les territoires autrichiens cédés à l'Italie, les personnes qui y ont l'indigénat n'acquièrent pas de plein droit la nationalité italienne, lorsqu'elles ne sont pas nées dans ces territoires ou n'y ont obtenu l'indigénat qu'en raison de leur position officielle (Saint-Germain, art. 71) (1).

430[1]. — *Le droit d'option dans les traités de paix de 1919-1920.* — D'après les traités de Versailles (art. 37, 85, 91, 106, 113), de Neuilly (art. 40, 45) et de Sèvres (art. 124), les

(1) V. décret royal italien du 30 décembre 1920 sur les règles relatives à la reconnaissance de la nationalité de plein droit, à l'exercice du droit d'option et aux autres modes d'acquisition du droit de cité par les personnes physiques et juridiques dans les territoires annexés à l'Italie, Revue de droit international privé, 1921, p. 416. — Loi constitutionnelle tchéco-slovaque du 9 avril 1920 sur l'acquisition et la perte de la nationalité et de l'indigénat, même Revue, 1921, p. 425. — Décret du 25 novembre 1920 sur l'acquisition et la perte de la nationalité du royaume des Serbes, Croates et Slovènes par voie d'option et de requête, même Revue, 1921, p. 428.

personnes âgées de plus de 18 ans domiciliées sur les territoires cédés peuvent, pendant un certain délai, opter pour leur ancienne nationalité, allemande ou bulgare. Les traités de Saint-Germain (art. 78, 79) et de Trianon (art. 63) accordent de même un droit d'option en faveur de leur nationalité primitive, autrichienne ou hongroise, aux personnes ayant l'indigénat sur les territoires annexés. Tandis que, dans les traités de Versailles et de Neuilly, le délai d'option est de deux ans à partir de la mise en vigueur du traité de paix ou du transfert définitif de la souveraineté en cas de plébiscite, il n'est, d'après les autres, que d'un an à dater de la mise en vigueur du traité ou de six mois depuis le changement définitif de souveraineté en cas de plébiscite.

Jusqu'ici, le droit international ne reconnaissait en principe un droit d'option qu'aux ressortissants des Etats démembrés qui voulaient conserver la nationalité de ces Etats. Les traités de paix de 1919-1920 ont à cet égard vraiment innové. Ils accordent encore dans un même délai le droit d'opter *pour la nationalité des Etats annexants* à certains ressortissants des pays démembrés qui, non atteints de plein droit par le changement de souveraineté, ont gardé leur nationalité primitive, par exemple à ceux nés mais non domiciliés dans la région annexée (Slesvig) et à ceux domiciliés, en dehors des territoires annexés, dans l'Etat démembré qui appartiennent à une nation dont l'indépendance a été reconnue (Polonais, Tchéco-Slovaques, etc.) (traités de Versailles, art. 85 alin. 1, 91 alin. 4, 113 alin. 2 ; de Saint-Germain, art. 80 ; de Trianon, art. 64 ; de Neuilly, art. 40 alin. 1 ; de Sèvres, art. 125).

Dans les deux hypothèses indiquées, les conditions du droit d'option sont celles ordinairement admises : déclaration dans un certain délai (deux ans, un an, six mois) ; transfert du domicile dans un délai fixé (douze mois) en dehors du territoire cédé (tantôt imposée et tantôt facultative, selon les cas) ; non obligation d'aliéner les immeubles dans le pays abandonné et droit d'emporter les meubles sans acquit de droits de sortie ou d'entrée (Versailles, art. 37, 85, 91, 106, 113 ; Saint-Germain, art. 78, 79, 80, etc.) (1).

430[8]. — Tout ce qui a été dit précédemment a trait au droit d'option des personnes majeures qui ne se trouvent pas sous l'autorité d'autrui. Comment régler ce droit relativement aux femmes mariées et aux enfants mineurs ? L'option à faire par des femmes mariées ou des personnes en état de minorité au moment de l'annexion a suscité souvent des difficultés diplo-

---

(1) Comp. décret italien précité du 30 décembre 1920, loi tchéco-slovaque du 9 avril 1920 et décret serbe-croate-slovène du 25 novembre 1920, précités.

matiques entre les pays intéressés. -- Lors de l'annexion de la Savoie et de Nice, dans le silence des traités, on a admis que les femmes opteraient elles-mêmes avec l'autorisation de leurs maris, mais que la condition des enfants mineurs ne se séparerait pas de celle de leur père. — Grave conflit en 1871 entre l'Allemagne et la France : la première a soutenu que la femme et les enfants mineurs ne pouvaient avoir une autre nationalité que le chef de famille ; la seconde a prétendu qu'il fallait leur reconnaître un droit propre (1). — La question a été plus juridiquement et plus équitablement résolue dans le protocole du 31 octobre 1877, annexé au traité de Paris du 10 août 1877, relatif à la cession amiable de l'île de Saint-Barthélemy (Antilles) par la Suède à la France. Pour l'option des mineurs, un délai d'un an a été accordé qui ne court que du jour où ils auront atteint leur majorité.

Les traités de paix de 1919-1920, au point de vue du droit d'option, ont distingué entre les personnes âgées de plus de 18 ans et celles âgées de moins de 18 ans. Dans ces traités le droit d'option n'a été reconnu personnellement qu'aux personnes âgées de plus de 18 ans ; il y est déclaré expressément que l'option des parents entraîne celle des mineurs de moins de 18 ans ; les traités ne disent rien du cas où les mineurs n'ont plus ni père ni mère : l'option du tuteur aura-t-elle effet à l'égard de l'enfant ? — En ce qui concerne les femmes mariées, ces mêmes traités disposent que leur droit d'option est exercé par leurs maris ; elles suivent la condition de ces derniers. — V. traités de Versailles, art. 37, 85, 91, 113 ; de Saint-Germain, art. 72, 82 ; de Trianon, art. 63, 66 ; de Neuilly, art. 42, 45 ; de Sèvres, art. 130.

430°. — On peut en définitive classer de la façon suivante les principaux traités de l'époque moderne en ce qui concerne la manière dont se manifeste le droit d'option :

a) Simple émigration hors du territoire cédé : Traités d'Utrecht le 13 mars 1713, entre la France et la Grande-Bretagne ; du 7 floréal an VII entre Genève et la République française. — Le traité de San-Stefano, 3 mars 1878, entre la Russie et la Turquie, et celui de Constantinople du 8 février 1879 ont un article 21 ainsi conçu : « Les habitants des localités cédées à la Russie, qui voudraient fixer leur résidence hors de ces territoires, seront libres de se retirer en *vendant leurs propriétés immobilières.* Un délai de trois ans leur sera accordé à cet effet à partir de la ratification du présent acte. Passé ce délai, les personnes qui n'auraient pas quitté le pays et *vendu leurs propriétés immeubles* resteront sujets russes ». — Traité de Shimonoseki du

(1) V. Cogordan, *op. cit.*, pp. 371 et s.

17 avril 1895 entre la Chine et le Japon (art. 5). — Traité de Paris du 10 décembre 1898 entre l'Espagne et les Etats-Unis (art. 9). — Traité de New-York du 4 août 1916 entre le Danemark et les Etats-Unis (art. 6).

b) Déclaration de volonté accompagnée d'une émigration, cette dernière pouvant être imposée. Ex. : Traité de Zurich, le 10 novembre 1859, entre l'Autriche et la France, art. 12. Il vise les régnicoles *domiciliés* dans les pays cédés et les *originaires* résidant en tous autres lieux. — Traité de Turin, 24 mars 1860, entre la France et le Piémont (art. 6). — Traité de Paris, 2 février 1861, entre la France et Monaco (art. 7). — Traité du 1er juillet 1890, contenant cession à l'Allemagne par l'Angleterre de l'île d'Héligoland (art. 2). — Le traité de Francfort-sur-le-Mein, 10 mai 1871, entre l'Allemagne et la France (art. 2), ne visait que les individus originaires actuellement *domiciliés* en Alsace-Lorraine. Un délai leur était accordé jusqu'au 1er octobre 1872. La convention additionnelle de Francfort du 11 décembre 1871 imposa la déclaration à tous les originaires d'Alsace-Lorraine résidant hors d'Europe et leur accorda un délai jusqu'au 1er octobre 1873. Enfin les simples domiciliés, individus non originaires d'Alsace-Lorraine, furent mis en demeure d'émigrer s'ils ne voulaient pas acquérir la nationalité allemande, par une ordonnance du Président supérieur d'Alsace du 7 mars 1872. Cette circulaire est contraire au traité de Francfort. — Traité de Constantinople du 16/29 septembre 1913 entre la Bulgarie et la Turquie (pour les Musulmans) (art. 7). — Traité d'Athènes du 1/14 novembre 1913 entre la Grèce et la Turquie (art. 4). — Traité de Stamboul du 1/14 mars 1914 entre la Serbie et la Turquie (art. 4). — Traité de Versailles du 28 juin 1919 avec l'Allemagne, art. 37, 85, 106, 113, et autres traités de paix de 1919-1920.

c) Simple déclaration de volonté relative à la conservation de la nationalité d'origine, l'émigration n'étant pas obligatoire. Ex. : Traités de Berne, 8 décembre 1862, entre la France et la Suisse relatif à la vallée des Dappes (art. 3) ; du 21 juillet 1837 entre l'Espagne et la Bolivie (art. 9) ; cession de la Californie aux Etats-Unis, 2 février 1848. — L'article 7 de la convention franco-anglaise du 8 avril 1904 concernant Terre-Neuve et l'Afrique dispose que les personnes nées dans la partie de la Gambie et dans les îles de Los cédées à la France pourront garder la nationalité britannique en faisant une déclaration devant l'autorité compétente par elles-mêmes ou, en cas d'enfants mineurs, par leurs parents ou tuteurs, dans l'année qui suivra le jour de l'installation de l'autorité française. — Traité de Paris du 10 décembre 1898 entre l'Espagne et les Etats-Unis (art. 9). — Traité de Constantinople du 16/29 septembre 1913 entre la Bulgarie et l

Turquie (pour les non-Musulmans) (art. 7). — Traité de New-York du 4 août 1916 entre le Danemark et les Etats-Unis (art. 6). — Traité de Versailles du 28 juin 1919 avec l'Allemagne (art. 91).

431. — Le traité de Versailles de 1919 (art. 49 et s. et annexe, §§ 16 et s., 34 et s.) a prévu que pendant 15 années à dater de sa mise en vigueur le gouvernement du territoire du bassin de la Sarre serait confié à une commission représentant la Société des Nations. Cette modification dans le régime du territoire ne doit porter nulle atteinte à la nationalité actuelle de ses *habitants* ; toutefois aucun obstacle ne sera opposé à ceux qui désireraient acquérir une autre nationalité, étant entendu qu'en pareil cas leur nouvelle nationalité sera acquise à l'exclusion de toute autre : le traité le déclare expressément (annexe, § 27). — Après le délai de 15 ans, trois alternatives pourront se produire à la suite d'une consultation de la population du territoire (annexe, § 34), et dont la Société des Nations devra tenir compte pour décider de la souveraineté sous laquelle le territoire sera placé (annexe, § 35). Quels seront les effets de la décision intervenue sur la nationalité des habitants de la Sarre ? Ici le traité est moins précis (annexe, § 35). 1er *cas* : Maintien du régime de la Société des Nations établi par le traité. La Société des Nations ne constituant pas un Etat, il ne saurait être question d'attribuer aux habitants la nationalité de cette Société. Le traité se borne à dire que, dans ce cas, « il appartiendra à la Société des Nations de prendre les mesures propres à adapter le régime définitivement instauré aux intérêts permanents du territoire et à l'intérêt général ». Ces expressions très vagues ne donnent pas une solution : établira-t-on une nationalité sarroise ? 2e *cas* : Union à l'Allemagne. L'Allemagne étant réinstallée dans sa souveraineté sur le territoire et les habitants ayant depuis le traité conservé la nationalité qu'ils possédaient, il ne semble pas qu'à cet égard un changement doive se produire. 3e cas : Union à la France. On doit penser que, le bassin de la Sarre étant définitivement cédé à la France, ses habitants deviendront Français. Mais dans quelles conditions ? De plein droit ou par une déclaration dans un certain délai, et sauf droit d'option ? Le traité de paix aurait dû fixer ce point. — Il eût été utile aussi de préciser la situation des personnes originaires du territoire de la Sarre qui n'y sont pas domiciliées.

431[1]. — Le traité de paix de Versailles a de même négligé de mentionner les effets, au point de vue de la nationalité, de la cession par l'Allemagne de ses colonies au profit des puissances alliées et associées (art. 119 et s.). Ces colonies doivent, d'après l'article 22, être placées sous le mandat international d'une puissance civilisée. Quelle sera la nationalité de leurs habitants ? Question difficile à résoudre dans le silence du traité. Le Conseil

de la Société des Nations, saisi de la difficulté, s'en est occupé en 1922 (*Renvoi*).

431[2]. — Aux termes de l'article 51 du traité de Versailles, les territoires de l'Alsace et de la Lorraine enlevés par l'Allemagne à la France en 1871 ont été « *réintégrés* dans la souveraineté française à dater de l'armistice du 11 novembre 1918 ». L'Alsace-Lorraine n'est donc pas annexée, mais fait retour à la France. Et ainsi le problème du changement de nationalité en ce qui concerne les Alsaciens-Lorrains diffère de celui qui se pose à la suite d'une annexion de territoire ou de la création d'un Etat nouveau. Puisqu'il y a réintégration et non pas annexion, il faut effacer rétroactivement les conséquences de l'occupation allemande, considérer que les territoires restitués n'ont jamais cessé d'être français. Cela entraine comme conséquence qu'on doit rendre à ceux qui ont été dépouillés de la nationalité française cette nationalité à laquelle ils ont en quelque sorte un droit acquis. Toutefois, on ne peut ici nécessairement faire complète abstraction du passé : l'occupation allemande a duré 48 ans et de nombreux éléments étrangers, notamment allemands, ont immigré en Alsace-Lorraine ; aussi le traité a-t-il cru devoir ne fixer rétroactivement la réintégration des territoires reconquis qu'à la date de l'armistice et rechercher l'origine des individus se trouvant sur ces territoires pour déterminer leur sort au point de vue de la nationalité. D'une façon générale, on peut dire que n'acquièrent la nationalité française que les personnes l'ayant possédée avant le traité de Francfort et leurs descendants. A cet égard, la paix de Versailles a envisagé trois catégories de personnes : *A*. Celles qui sont réintégrées de plein droit dans la nationalité française. Ce sont (annexe, § 1) : 1° les personnes qui ont perdu la nationalité française par application du traité franco-allemand du 10 mai 1871 et n'ont pas acquis depuis lors une nationalité autre que la nationalité allemande ; 2° les descendants légitimes ou naturels des personnes visées au paragraphe précédent, à l'exclusion de ceux ayant parmi leurs ascendants en ligne paternelle un Allemand immigré en Alsace-Lorraine postérieurement au 15 juillet 1870 ; 3° tout individu né en Alsace-Lorraine de parents inconnus ou dont la nationalité est inconnue. — *B*. Celles qui ont le droit de réclamer la nationalité française dans l'année qui suivra la mise en vigueur du traité et peuvent l'obtenir sur leur réclamation. Les personnes appartenant à cette catégorie sont (annexe, § 2) : 1° toute personne non réintégrée aux termes du paragraphe 1 et qui a, parmi ses ascendants, un Français ou une Française ayant perdu la nationalité française dans les conditions prévues audit paragraphe ; 2° tout étranger, non ressortissant d'un Etat allemand, qui a acquis l'indigénat alsacien-lor-

rain avant le 3 août 1914 ; 3° tout Allemand domicilié en Alsace-Lorraine, s'il y est domicilié depuis une date antérieure au 15 juillet 1870, ou si un de ses ascendants était à cette date domicilié en Alsace-Lorraine ; 4° tout Allemand né ou domicilié en Alsace-Lorraine qui a servi dans les rangs des armées alliées ou associées pendant la guerre actuelle, ainsi que ses descendants ; 5° toute personne née en Alsace-Lorraine avant le 10 mai 1871 de parents étrangers, ainsi que ses descendants ; 6° le conjoint de toute personne soit réintégrée en vertu du paragraphe 1, soit réclamant et obtenant la nationalité française aux termes des dispositions précédentes. Le représentant légal du mineur exerce au nom de ce mineur le droit de réclamer la nationalité française, et, si ce droit n'a pas été exercé, le mineur pourra réclamer la nationalité française dans l'année qui suivra sa majorité. — La réclamation de nationalité pourra faire l'objet d'une décision individuelle de refus de l'autorité française, sauf dans le cas du n° 6 du présent paragraphe. — A partir du jour où elles auront réclamé la nationalité française, les personnes indiquées au paragraphe 2 seront réputées Alsaciens-Lorrains avec effet rétroactif au 11 novembre 1918, jour de l'armistice. — *C.* Celles qui restent allemandes et ne peuvent devenir françaises que par une naturalisation postérieure. Ce sont (annexe, § 3) les Allemands nés ou domiciliés en Alsace-Lorraine, même s'ils ont l'indigénat alsacien-lorrain ; ils ne pourront obtenir la nationalité française qu'à condition d'être domiciliés en Alsace-Lorraine depuis une date antérieure au 3 août 1914 et de justifier d'une résidence non interrompue sur le territoire réintégré pendant trois années à compter du 11 novembre 1918. — L'article 278 du traité de paix dispose que l'Allemagne s'engage à reconnaître la nouvelle nationalité acquise par ses ressortissants par voie de naturalisation ou par l'effet d'une clause du traité. — La réintégration de l'Alsace et de la Lorraine dans la souveraineté française ayant été proclamée par le traité de Versailles à partir du 11 novembre 1918, l'application des lois françaises sur la nationalité doit remonter à cette date. C'est ce qu'a décidé un décret français du 7 mars 1920 (Journal officiel du 10 mars, p. 3930) : « La législation sur l'acquisition, la perte et le recouvrement de la nationalité française, dit son article 1^er^, est applicable dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin à dater du 11 novembre 1918, sous réserve des dispositions de la partie III, section V, du traité de Versailles du 28 juin 1919 (art. 51 et s.) et de l'annexe à ladite section ». Mais, vu la nécessité de résoudre quelques difficultés de caractère provisoire, le décret, dans les articles suivants, a prévu des mesures destinées à faire disparaître les inconvénients possibles de la rétroactivité ainsi admise. Un décret du

11 janvier 1920 (Journal officiel du 12) a organisé la procédure pour constater la réintégration et juger les contestations en matière de nationalité (1).

431³. — Mais quelle situation doit être faite aux Alsaciens-Lorrains antérieurement à l'armistice et jusqu'au jour de leur réintégration dans la nationalité française ? On pourrait croire que, par application de l'article 51 et de l'annexe à la section V du traité de Versailles qui ont prévu la réintégration dans la souveraineté française à dater de l'armistice du 11 novembre 1918, ils devraient être reconnus comme des sujets allemands soumis à la souveraineté de droit de l'Allemagne pendant la guerre. Le tribunal arbitral mixte franco-allemand, sous la présidence de M. Mercier, suivant arrêts du 23 juin-25 août 1921 et du 30 juin-19 août 1921 (affaires Chamant et Heim) (2), a toutefois décidé, en argumentant notamment des articles 54 et 78, § 18 du traité du 28 juin 1919, que « le traité de Versailles considère les Alsaciens-Lorrains comme revêtus d'un indigénat distinct soit de la nationalité allemande, soit de la nationalité française, jusqu'au jour de leur réintégration dans cette dernière » : d'après lui, ceux-ci doivent être regardés comme ayant été, pendant la période de la guerre, « virtuellement français ».

431⁴. — Au point de vue du changement de nationalité résultant d'un démembrement ou d'une annexion de territoire, il convient de signaler encore les traités qu'au cours de la grande guerre les Empires centraux conclurent avec la Russie et avec la Roumanie, quoique les traités de paix de 1919-1920 les aient déclarés sans effet. — Dans le traité de paix de Bucarest du 7 mai 1918 entre les Empires centraux et la Roumanie, il est dit simplement à l'article 12 « que les Etats (Empires centraux) auxquels reviennent les territoires (roumains) cédés concluront avec la Roumanie des accords sur la dépendance au point de vue de la nationalité des anciens habitants de ces territoires en leur accordant en tous cas

---

(1) V. Clunet, *Le statut international actuel de l'Alsace et de la Lorraine*, J. I. P., t. XLVI, p. 222. — May, *Le droit de la France sur les territoires perdus en 1871*, La Paix des Peuples du 25 mars 1919, p. 446. — Niboyet, *Questions de droit international privé en Alsace-Lorraine durant l'armistice*, Revue de droit international privé, t. XVI, p. 78 et *Etude de quelques cas de nationalité en Alsace-Lorraine*, même Revue, t. XVI, p. 359. — Pillaut, *Les questions de nationalité dans les traités de paix de 1919-1920*, Revue de droit international privé, t. XVII, p. 1. — Ripert, *Le changement de nationalité des Alsaciens-Lorrains*, J. I. P., t. XLVII, pp. 25 et 431. — Comp. Eccard, *La dénaturalisation des Alsaciens-Lorrains par l'Allemagne*, J. I. P., t. XLVI, p. 68. — Gilbrin, *La nationalité des Alsaciens-Lorrains*, 1884. — Spire, *La nationalité des Alsaciens-Lorrains*, 1892. — Comp., *infrà*, n° 1162³.

(2) V. Recueil des décisions des tribunaux arbitraux mixtes institués par les traités de paix, t. I, 1921, pp. 361 et s., et 381 et s.

un droit d'option et le droit d'émigration ». Même disposition dans le traité complémentaire de Berlin du 27 août 1918 entre l'Allemagne et la Russie des Soviets où il est déclaré à l'article 10 qu' « en ce qui concerne l'Esthonie, la Livonie, la Courlande et la Lithuanie (détachées de la Russie) des accords seront conclus avec la Russie sur la dépendance au point de vue de la nationalité des anciens habitants russes de ces territoires, en leur laissant en tout cas obligatoirement un droit d'option et d'émigration ».

Le traité de Moscou du 12 juillet 1920 entre la Lithuanie et la République russe des Soviets contient un article 6 ainsi conçu : « Les personnes résidant le jour de la ratification du présent traité dans les limites du territoire lithuanien, et qui ont résidé, ou dont les parents ont résidé constamment en Lithuanie ; de même celles qui ont été inscrites dans les sociétés urbaines ou rurales, soit parmi d'autres classes de la société sur le territoire de cet Etat ; de même les personnes qui y résidaient jusqu'à l'année 1914 depuis au moins dix ans et y avaient une occupation régulière, exception faite toutefois des fonctionnaires civils et militaires d'origine non lithuanienne ainsi que de leur famille, sont de ce fait reconnues comme citoyens lithuaniens. Les personnes appartenant à ces catégories et résidant au moment de la ratification du présent traité sur le territoire d'un troisième Etat, mais qui n'y sont pas naturalisées, sont également reconnues comme citoyens lithuaniens. Néanmoins, toute personne ayant atteint l'âge de 18 ans et résidant en territoire lithuanien a le droit, durant une année à dater du jour qui suit la ratification du présent traité, de déclarer qu'elle désire garder la nationalité russe et, dans ce cas, les enfants âgés de moins de 18 ans et l'épouse suivent cette dernière nationalité, à moins qu'un arrangement contraire n'ait été conclu entre les époux. De même les personnes résidant sur le territoire russe et se trouvant dans les conditions mentionnées au premier paragraphe de cet article peuvent, dans le même laps de temps, et aux mêmes conditions, opter pour la nationalité lithuanienne. Ceux qui ont fait une déclaration d'option, ainsi que ceux des leurs auxquels la nationalité est transmise, conservent leurs droits sur leurs biens meubles et immeubles dans les limites des lois en vigueur dans l'Etat où ils habitent, et, en cas de départ, ils ont le droit de liquider ou d'emporter ce qui leur appartient... Les citoyens qui, avant ou pendant la guerre mondiale de 1914-1917, résidaient sur les territoires de l'une des parties, et qui, au moment de la ratification du présent traité, résident sur le territoire de l'autre partie, bénéficient aussi des droits réservés aux optants par le présent trai-

té.... ». Le traité de Moscou et de Riga du 11 août 1920 entre la Latvie (Lettonie) et la Russie contient dans son article 8 une clause analogue ; c'est également de règles semblables que s'est inspiré l'article 9 du traité de Dorpat du 14 octobre 1920 conclu par la Finlande et le gouvernement russe des Soviets. L'article 3 des préliminaires de paix de Riga du 12 octobre 1920 et l'article 6 du traité de paix de Riga du 18 mars 1921 entre la Pologne et les Républiques des Soviets de Russie et d'Ukraine ont reconnu la liberté pour les Polonais d'opter en faveur des nationalités russe ou ukrainienne et pour les Russes ou les Ukrainiens d'opter en faveur de la nationalité polonaise. Les mêmes questions sont tranchées d'une façon analogue dans la convention du 20 mai 1921 entre la Russie et la Turquie et dans le traité du 2 février 1920 entre la Russie et l'Esthonie. V. aussi en ce qui concerne l'Esthonie une instruction russe du 20 avril 1920 (1).

Dans un décret des Soviets du 27 juillet 1918, il est stipulé que « les habitants des régions russes occupées par les ennemis ou rétrocédées en vertu du traité de Brest-Litovsk, s'ils ne déclarent pas vouloir abandonner la nationalité russe, sont assimilés sous tous les rapports aux citoyens russes ».

432. — D. — PERTE ET RÉINTÉGRATION DANS LA NATIONALITÉ PERDUE. — 1° *Perte de la nationalité.* — Les législations des divers Etats sont fort variables. On peut dire toutefois, d'une manière générale, que la nationalité se perd : 1° par la naturalisation, 2° par le mariage, 3° par les modifications territoriales des Etats, 4° par l'abdication pure et simple, 5° à titre de punition ou de déchéance. Mais une différence importante distingue ces cinq cas : les trois premiers correspondent à l'acquisition d'une nationalité nouvelle, les deux dernières supposent au contraire qu'une nationalité est perdue sans qu'aucune autre soit acquise à sa place.

1) *Naturalisation.* — C'est la cause la plus communément inscrite dans les législations du globe : nous en avons déjà parlé incidemment en traitant de la naturalisation comme moyen d'acquisition d'une nationalité nouvelle (n°s 422 et s.). Elle n'est pas cependant universellement admise. Les Etats qui consacrent l'allégeance perpétuelle (n° 423[1]) reconnaissent en effet que la naturalisation à l'étranger ne fait pas disparaître la nationalité actuelle. D'autre part, dans certains pays, la naturalisation entraîne non la perte de la nationalité, mais seulement celle des droits

---

(1) D'autres conventions signées par la Russie des Soviets avec la Perse le 26 février 1921, avec le Bokarrah le 4 mars 1921, avec la Turquie le 16 mars 1921, traitent aussi des questions de nationalité, d'option, de rapatriation, de droits civils.

politiques : ainsi en Argentine d'après MM. Alcorta, Audinet et Lehr (1). — Les conditions exigées pour qu'un citoyen perde sa nationalité par la naturalisation sont différentes suivant les Etats : si la plupart font dépendre la perte de la nationalité exclusivement et directement de l'acceptation d'une nationalité étrangère, quelques-uns la subordonnent soit à une émigration hors du pays d'origine, soit à une autorisation préalable de changer de nationalité arbitrairement délivrée, soit à l'obtention d'un certificat de manumission sous des conditions d'âge et de libération du service militaire plus ou moins rigoureuses, soit à une renonciation expresse à la nationalité d'origine.

2) *Mariage.* — Dans la majorité des pays, si la femme acquiert la nationalité de l'homme qu'elle épouse, elle perd aussi *ipso facto* sa propre nationalité. Mais plusieurs Etats n'admettent pas une solution aussi absolue : quelques-uns subordonnent la perte au fait que la femme soit réellement considérée désormais comme ressortissante de la patrie de son conjoint, ce qui n'est pas le cas dans un certain nombre d'Etats de l'Amérique du Sud ; d'autres considèrent que la femme ne perd pas sa nationalité d'origine si elle continue à résider dans le pays ; d'autres, enfin, estiment que le mariage suspend seulement la nationalité d'origine de sorte que celle-ci revit sans autre formalité après la dissolution du lien conjugal. — Au Brésil (const. 1891), l'étranger qui épouse une Brésilienne prend la nationalité de sa femme, s'il ne manifeste pas la volonté de conserver sa nationalité d'origine ; il en est de même au Japon de l'étranger qui se marie avec une Japonaise (loi de 1899).

3) *Modifications territoriales des Etats.* — Lorsqu'un territoire est détaché d'un Etat pour être soumis à un autre, les sujets de l'Etat démembré, qui ont certains liens avec le territoire cédé (V. n°s 427 et s.), acquièrent la nationalité du pays annexant et, par cela même, perdent leur nationalité primitive. Toutefois, on leur réserve d'ordinaire, à des conditions qui varient suivant les cas, par le moyen d'un *droit d'option,* la faculté de conserver leur ancienne nationalité (n° 428).

4) *Abdication pure et simple.* — En Allemagne (art. 13°, 1°, loi du 13 juin 1870) et en Hongrie (loi de 1879, art. 29), la nationalité est perdue pour celui qui obtient un congé ou permis d'émi-

---

(1) Alcorta, *Cours de droit international privé,* 1878, t. I, pp. 342-343. — Audinet, *Principes élémentaires du droit international privé,* 2e édit., 1906, p. 111. — Lehr, *La nationalité dans les principaux Etats du globe,* p. 11. — — M. Zeballos, *La nationalité,* t. IV et V, p. 1067, pense au contraire que, dans la République Argentine, la naturalisation fait perdre la nationalité d'origine. — Cette divergence d'opinion tient à l'absence de précision de la loi argentine du 1er octobre 1869.

gration, à la condition de transporter son domicile hors du territoire dans un certain délai (six mois pour l'Allemagne, un an pour la Hongrie). En Italie (art. 11, 1°, code civil du 25 juin 1865), la nationalité se perd par une renonciation expresse faite par un ressortissant italien devant l'officier de l'état-civil de son domicile, suivie du transfert de son domicile dans un pays étranger.

5) *Punition ou déchéance.* — Les cas de perte de la nationalité à titre de punition ou de déchéance résultent, selon les législations, soit d'un séjour plus ou moins long fait sans esprit de retour à l'étranger (V. Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Hongrie, Norvège, Pays-Bas, Suède ; en France l'article 17, c. civ. a été abrogé par la loi du 26 juin 1889), soit de la prise de service sans autorisation dans une armée ou une marine étrangère, ou simplement de l'acceptation de fonctions publiques civiles, même de pensions, décorations ou titres honorifiques, conférées par un gouvernement étranger ou du refus de répondre à l'injonctjon du gouvernement national de résigner les fonctions dont s'agit (V. dans une mesure plus ou moins large Allemagne Autriche, Bolivie, Brésil, Bulgarie, Chili, Costa-Rica, Cuba, Equateur, Espagne, France, Grèce, Guatemala, Haïti, Honduras Italie, Mexique, Monaco, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Portugal,Roumanie, Salvador, Uruguay), soit de la possession et du commerce d'esclaves (France : décret du 27 avril 1848, lois des 11 février 1851 et 28 mai 1858).

Dans la plupart des cas qui précèdent, — en cas de naturalisatïon, de mariage et de modifications territoriales, — une question s'élève : celle de savoir si la perte de la nationalité qui frappe un chef de famille doit en même temps atteindre aussi, suivant les cas, son conjoint et ses enfants : la femme et les enfants, majeurs ou mineurs, d'un naturalisé perdent-ils comme lui leur nationalité d'origine, en acquérant sa nationalité nouvelle ? en cas de démembrement d'un territoire, l'option qu'exerce le père ou l'époux conserve-t-il aux enfants et à la femme leur ancienne nationalité ? les enfants mineurs d'un veuf ou d'une veuve qui se remarie avec un étranger sont-ils compris dans son changement de nationalité ? Sur la plupart de ces points, les législations sont diverses et les doctrines différentes (n°s 421, 426, 430[s]) (1).

L'application régulière de la législation d'un Etat ou la divergence des lois de deux pays en ce qui concerne la perte de la nationalité pourra avoir parfois comme conséquence de laisser une personne sans aucune nationalité.

---

(1) V. l'exposé des systèmes soutenus à cet égard, notamment dans Audinet, *op. cit.*, n°s 141 et 152. — Surville et Arthuys, *Cours élémentaire de droit international privé*, 1890, n°s 71 et s. et 90 et s. — Valery, *Manuel de droit international privé*, 1914, n°s 209, 211.

432[1]. — 2° *Réintégration dans la nationalité perdue.* — En général, lorsqu'un individu a perdu sa nationalité par un acte volontaire et réfléchi, il ne peut la recouvrer qu'en se soumettant aux formalités d'une naturalisation ordinaire. Cependant, dans la plupart des législations, on trouve des dispositions qui donnent à certains de ceux qui ont abandonné leur nationalité des facilités spéciales pour la recouvrer : il en est ainsi spécialement en ce qui concerne les individus qui ont épousé un sujet étranger ou qui ont fait un long séjour hors de leur patrie. La faveur qui leur est faite est parfois étendue aussi à leurs enfants (V. art. 18 et 19, code civil français) (1). La réintégration dans la qualité de national n'est pas généralement soumise à des règles exceptionnellement favorables pour ceux dont la perte de la nationalité résulte d'une déchéance (comp. art. 21, code civil français). Qu'en est-il quand la perte provient du démembrement d'un territoire ? La question s'est posée à l'occasion de la séparation en 1871 de l'Alsace et de la Lorraine d'avec la France. La pratique française a admis que les Alsaciens-Lorrains pouvaient recouvrer la nationalité française plus facilement que par une naturalisation ordinaire (trib. Lille, 22 mars 1888, J. I. P., t. XV, p. 810). Mais cette solution, qu'admettent de même certains auteurs (Audinet, *op. cit.*, n° 166), a été critiquée en doctrine (Surville et Arthuys, *op. cit.*, n° 107). Lorsque le territoire démembré est reconquis par l'Etat qui l'avait perdu, les sujets dont la nationalité avait été changée la reprennent. On a vu (n° 431[2]) qu'aux termes de l'article 51 du traité de paix de Versailles du 28 juin 1919 entre la France et l'Allemagne les territoires de l'Alsace et de la Lorraine enlevés par l'Allemagne à la France en 1871 ont été, non pas annexés à la France, mais « réintégrés dans la souveraineté française à dater de l'armistice du 11 novembre 1918 ».

Une convention du 28 janvier 1913 entre les Etats-Unis et les Républiques de l'Amérique du Centre et du Sud décide que les citoyens naturalisés qui reviennent fixer leur résidence dans leur pays d'origine, sans intention de retourner dans celui où ils auront été naturalisés, sont considérés comme ayant recouvré leur nationalité antérieure et comme ayant renoncé à la qualité de citoyen acquise par la naturalisation : l'intention de ne pas retourner est présumée en cas de résidence dans le pays d'origine pendant plus de deux années (2).

---

(1) V. Audinet, *op. cit.*, n° 68. — Surville et Arthuys, *op. cit.*, n°s 103 et s. — Valery, *op. cit.*, n°s 230 et s.

(2) Revue de droit international privé, 1914, p. 733.

CHAPITRE IV

DROITS ET DEVOIRS DE L'ÉTAT ENVERS SES SUJETS RÉSIDANT A L'ÉTRANGER (1).

433. — Chaque Etat fixe lui-même ses droits et ses devoirs envers ses sujets en tant que les rapports juridiques entre eux et lui se réalisent dans les limites de son territoire. Que le national, résidant sur le territoire de l'Etat dont il est le sujet, soit soumis à l'*imperium* et à la *jurisdictio*, cela est d'évidence. — La réglementation de ces rapports est l'objet du droit public interne.

Si le régnicole d'un Etat réside ou est prêt à résider sur un autre territoire, -- ce qui arrive fréquemment avec la facilité actuelle des communications, — les rapports de ce régnicole avec l'Etat dont il est le sujet touchent à des intérêts internationaux. — Incontestablement le national, résidant à l'étranger, continue à devoir obéissance aux lois qui, dans son pays, eussent été pour

---

(1) V. de Boeck, *Du raptriement des nationaux et des étrangers*, J. I. P., t. XVIII, p. 725. — Borchard, *The diplomatic protection of citizens abroad or the law of international claims*, 1915. — Cuche, *La question de la répression internationale au Congrès pénitentiaire de Paris, juillet 1895*, R. D. I. P., t. III, p. 237. — Deloume, *Principes généraux de droit international en matière criminelle*, 1882. — Diena, *Des conflits de législation à l'égard des délits commis à l'étranger*, J. I. P., t. XX, p. 24. — Fusinato, *Des délits commis à l'étranger*, J. I. P., t. XIX, p. 56. — De Laval, *De la protection diplomatique des nationaux à l'étranger*, 1908. — Meili, *Lehrbuch des internationalen Strafrechts und Strafprozessrechts*, 1910. — Neumeyer, *Internationales Verwaltungsrecht*, 1910. — Pittard, *La protection des nationaux à l'étranger*, 1896. — De Lapradelle, *Théorie générale de la protection*, Revue du droit public, 1906, pp. 530-552. — Le Poittevin, *Des crimes et délits commis par des Français à l'étranger*, J. I. P., t. XXI, p. 209. — Lisboa, *Des réclamations diplomatiques*, R. D. I., 2e série, 1906, p. 237. — Olivi, *Des délits commis à l'étranger*, R. D. I., t. XXI, p. 37. — Root, *The basis of protection to citizens residing abroad*, A. J., 1910, p. 517. — Tchernoff, *Protection des nationaux résidant à l'étranger*, 1890. — Tosti, *Dei limiti giuridici della cosi detta protezione del cittadino all', estero*, R. I., 1915, p. 374. — — Wheeler, *The relations of the citizen domicilied in a foreign country to his home government*, A. J., 1909, p. 869.

lui *obligatoires*. Mais ces lois ne peuvent avoir force coercitive au delà des frontières de l'Etat et le souverain ne peut user de son *jus imperii* sur le territoire d'un Etat étranger. — Néanmoins, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'aucune sanction ne puisse être attachée au respect et à l'obéissance dus à la loi nationale et que la violation de cette loi n'engendre aucune conséquence. La personne même du national pourra être atteinte par la perte du droit à la protection de son souverain, ou par celle, plus grave, de certains droits civils ou civiques, ou même de sa nationalité (Loi française du 26 juin 1889, modifiant art. 17 du code civil (1); — art. 20 et 22 de la loi allemande du 1er juin 1870; — art. 5 de la loi hongroise du 20 décembre 1879 ; — art. 4 de la loi de Costa-Rica du 20 décembre 1886. — Annuaire de législation étrangère, 1872, p. 183 ; 1880, p. 351 ; 1887, p. 869).

434. — 1° Un Etat peut réglementer l'*émigration* de ses nationaux en vue de l'accomplissement du service militaire (nos 412 et 413²).

2° L'Etat est autorisé, pour des motifs d'ordre public, et spécialement pour l'accomplissement du même service militaire, à rappeler ses sujets établis à l'étranger. C'est le *jus avocandi*, conséquence de la sujétion engendrée par la nationalité. — Il va de soi que, quelles que puissent être la gravité et l'importance des motifs d'un rappel, l'Etat étranger n'est pas obligé de faciliter l'exécution de l'ordre donné, ni d'expulser les récalcitrants. — La situation des Français résidant à l'étranger, au point de vue du service militaire, est réglée aujourd'hui par la loi du 21 mars 1905 (art. 2 et 41) ; contrairement à la loi du 15 juillet 1889 qui distinguait entre le cas où il s'agit de Français résidant hors d'Europe et le cas contraire (art. 48, 50, 73), la loi nouvelle soumet au service militaire même les Français résidant à l'étranger hors d'Europe, sauf dispense des exercices et manœuvres de la réserve et de l'armée territoriale : ces dispositions de la loi du 21 mars 1905 n'ont pas été modifiées par la loi militaire du 7 août 1913. V. encore l'article 46 de la loi du 7 août 1913 (n° 413²).

435. — 3° A l'inverse, un Etat peut-il *bannir* et *expulser* ses nationaux ? — La peine du bannissement est inscrite dans bien des législations. — Les autres Etats ne sont pas tenus de donner asile aux bannis. Ils peuvent leur fermer les frontières et les

(1) Le Français qui, en état de minorité, prend du service dans une armée étrangère perd-il sa nationalité conformément à cette disposition de la loi française? Sur ce point, V. Paul Fauchille, note dans Dalloz, *Rec. pér.*, 3.897, 2, 33. — V. aussi Jordan, *De la perte de la qualité de Français par la prise de service militaire à l'étranger sans autorisation du gouvernement*, Revue de droit international privé, 1911, p. 289. — Nast, *Des effets de la prise du service militaire en pays étranger sur la nationalité*, Revue critique, 1913.

expulser. — L'Angleterre et la Suisse se plaignirent de l'arrivée sur leurs territoires de personnes condamnées au bannissement, à la suite de la Commune de 1871.

436. — 4° Un Etat ne peut, en principe, exercer en pays étranger aucun pouvoir de juridiction sur ses ressortissants, sauf au cas de *capitulations* d'un Etat européen avec le Maroc, la Turquie, l'Egypte, la Chine, etc. (V. 3e partie).

437. — 5° Mais l'Etat ne peut-il, ne doit-il pas, lors de leur retour sur son territoire, punir ses nationaux pour les crimes et délits qu'ils ont commis au delà de ses frontières, en pays étranger ? — Les théoriciens du droit criminel et ceux du droit international public répondent diversement à cette question (1).

Les juristes anglais et américains, Hall, Cornewal Lewis, Phillimore, Story, Wheaton, etc..., quelques allemands, Klüber, Mittermaier, sont partisans du caractère territorial de la loi pénale. Le pouvoir répressif a pour bornes les limites mêmes du territoire. Les crimes et délits, commis au delà des frontières d'un Etat, par ses *sujets* ou par des étrangers, contre l'Etat lui-même ou contre des particuliers, sujets ou étrangers, ne peuvent être soumis à la juridiction de ses tribunaux et sont hors de l'atteinte de ses lois. — Mais certaines conséquences de ce système sont tellement inadmissibles, que les auteurs sus-mentionnés se voient forcés d'admettre des exceptions, notamment à l'égard de la piraterie, de la traite des nègres, des attentats dirigés contre l'Etat lui-même, etc. (2).

Heffter (*op. cit.*, § 36) et quelques autres auteurs reconnaissent à la loi pénale un caractère *personnel*, en vertu duquel les régnicoles d'un Etat sont soumis en tous lieux à l'empire des lois criminelles de cet Etat.

Quelques autres publicistes pensent que chaque Etat a le droit et le devoir de punir l'auteur d'un crime ou d'un délit, sans égard, ni pour le lieu où l'acte a été accompli, ni pour la nationalité du coupable : tout crime ou délit constitue un attentat contre l'ordre juridique commun à tous les Etats.

---

(1) V. Molinier (annoté par M. Georges Vidal), *Traité théorique et pratique de droit pénal*, t. I, pp. 255 et s. — Laborde, *Cours élémentaire de droit criminel*, pp. 54 et s. — Deloume, *Principes généraux de droit international en matière criminelle*. — Leblond, *Des délits extraterritoriaux*, 1899. — Comp. Feuilloley, J. I. P., t. XXXII, p. 787. — Gidel, *De l'efficacité extraterritoriale des jugements répressifs*, 1905. — V. surtout, Travers, *Droit pénal international*, 1920-1921. — V. encore, Van Praag, *Juridiction et droit international public*, 1915. — Tobar y Borgono, *Du conflit international au sujet des compétences pénales et des causes concomitantes au délit qui les influencent*, 1910.

(2) V. Lawrence-Wheaton, *Commentaires*, t. IV, pp. 345 et s.

F. de Martens a donné des divers systèmes émis en matière de droit international criminel un exposé et une réfutation également remarquables par leur clarté et leur concision (*Traité de droit international*, liv. III, ch. II, §§ 85 et s.).

438. — Au point de vue de la communauté internationale, chaque Etat possède incontestablement le droit de punir ses sujets ayant commis un crime en pays étranger. On ne peut admettre que des criminels puissent, en se réfugiant dans leurs pays, y jouir d'une entière impunité. — Aussi le droit anglais, qui se rattache au système de la territorialité des lois pénales, admet lui-même que des peines soient prononcées contre les Anglais, qui ont commis, sur un territoire étranger, les crimes de trahison, de meurtre prémédité, de bigamie. Le sujet anglais qui a commis un crime ou un délit sur un navire anglais, *dans un port étranger*, est justiciable des tribunaux anglais.

Les législations belge, hollandaise, russe, italienne admettent, avec quelques différences dans l'application, la règle que le régnicole doit être puni par les tribunaux de son pays, pour les crimes et délits par lui commis en pays étranger. — Si l'accusé a été acquitté, s'il a subi sa peine, s'il a obtenu sa grâce en pays étranger, s'il y a eu prescription, nulle poursuite ne peut plus être intentée (C. pén. italien de 1889, art. 5. — C. pén. hongrois de 1878, art. 7. — Loi belge de 1878).

Pour la France, la question est prévue par les articles 5, 6, et 7 du code d'instruction criminelle, modifiés par les lois du 27 juin 1866 et du 3 avril 1903 (1).

D'après le code pénal allemand du 26 février 1876, les auteurs de crimes commis en pays étranger ne sont pas, en principe, poursuivis par les autorités allemandes ; mais les exceptions au principe sont nombreuses, notamment dans le cas où les actes incriminés sont condamnés par la loi du lieu où ils ont été commis.

La poursuite et le jugement des nationaux pour crimes ou délits commis en pays étranger exigent fréquemment la communication de pièces de procédure ou de jugement, l'envoi de détenus pour confrontation, la comparution de témoins résidant en pays étranger, l'exécution de commissions rogatoires, la communication des casiers judiciaires et des antécédents des prévenus, etc., etc. Ces mesures sont fréquemment prévues et réglées par les conventions diplomatiques (*Ex.* : Traités entre la France et la Belgique, 29 avril 1869, art. 14 ; la Bavière, 29 novembre 1869, art. 13 ; l'Italie, 12 mai 1870, art. 13 ; le Pérou, 30 septembre

---

(1) V. les ouvrages des criminalistes français.

1874, art. 15 ; le Luxembourg, 12 septembre 1875, art. 18 ; le Danemark, 28 mars 1877, art. 14 ; l'Espagne, 14 décembre 1877, art. 14 ; etc.).

439. — 6° Une question que relie à la précédente un lien d'affinité. — L'Etat est-il obligé de punir ses sujets, quand ils ont commis, *dans* les limites de son territoire, un crime ou un délit contre un gouvernement étranger ou contre les sujets de ce dernier ? — Question fort discutée et tranchée en sens divers.

La jurisprudence anglaise est d'avis que l'Etat n'est nullement tenu de poursuivre les auteurs de crimes préparés ou exécutés en Angleterre, quand ces infractions ne sont pas dirigées contre des sujets anglais. Mais le gouvernement anglais s'est parfois écarté de cette jurisprudence pour des motifs politiques. — Quelques juristes anglais, Lord Ellenborough, Lord Lindhurst, ont pensé que les auteurs d'actes criminels, accomplis sur le sol anglais et dirigés contre des nations amies ou contre leurs souverains, doivent être punis, *quelle que soit leur nationalité* ; car ces actes peuvent nuire aux bons rapports entre l'Angleterre et les puissances étrangères et par suite atteignent la Grande-Bretagne elle-même.

La loi belge de 1858 punit les auteurs de certains crimes et délits commis en Belgique contre les souverains et les gouvernements étrangers et qui pourraient compromettre les relations internationales. — En France, les articles 84, 85, 133 du code pénal, 36 et 37 de la loi sur la presse du 29 juillet 1881 et la loi du 16 mars 1893 punissent les auteurs d'agressions ou d'injures dirigées contre les gouvernements ou les souverains étrangers.

440. — 7° L'Etat a le droit et le devoir de protéger ses régnicoles à l'étranger, par les moyens autorisés par le droit international, et de recourir, selon les circonstances, aux moyens coercitifs, même à la guerre. Ainsi un gouvernement étranger a pu violer envers les ressortissants de l'Etat les principes les plus élémentaires du droit, les arrêter sans motifs au cours de leur voyage, les réduire en esclavage, les violenter pour leur faire abjurer leur religion etc., etc. (1). — En 1867, l'Angleterre fit la célèbre expédition d'Abyssinie, parce que le *négus* Théodoros avait injustement retenu prisonniers plusieurs Anglais. — En 1885, M. Cerruti, sujet italien résidant en Colombie, vit confisquer ses biens par décision administrative de l'autorité locale ; l'Italie prit en mains la cause de son national, et il en résulta des difficultés entre les deux pays (2). — Au mois d'août 1896, un sujet

---

(1) V. principalement sur ce point, Borchard, *op. cit.*
(2) V. Bureau, *Le conflit italo-colombien* (*affaire Cerruti*), 1899. — V. aussi Darras, R. D. I. P., t. XV, p. 533.

anglais, M. Ben Tillett, s'étant rendu à Anvers pour faire de l'agitation parmi les ouvriers des docks, fut expulsé de Belgique par le gouvernement de ce pays. Le gouvernement anglais prétendit que la Belgique avait excédé son droit, et lui réclama une indemnité de 75.000 francs. Les deux Etats n'ayant pu s'entendre, la question fut soumise à l'arbitrage de M. Arthur Desjardins, avocat général à la Cour de cassation de France, qui, par sentence du 26 décembre 1898, déclara la Grande-Bretagne mal fondée dans sa prétention (1). — A la fin de l'année 1897, un sujet allemand, M. Luders, résidant à Haïti, ayant été l'objet, de la part de l'autorité haïtienne, de traitements considérés comme injustes par l'Allemagne, cette dernière puissance envoya des navires de guerre devant Haïti ; la République d'Haïti paya l'indemnité réclamée par M. Luders, adressa une lettre d'excuses au représentant de l'Allemagne et fit saluer le pavillon allemand (2). — Vers la même époque, deux missionnaires allemands ayant été massacrés en Chine, le gouvernement allemand fit une démonstration navale sur les côtes de la Chine, à Kiao-Tchéou, à la suite de laquelle, le 6 mars 1898, la Chine céda à bail à l'Allemagne le bassin intérieur du golfe de Kiao-Tchéou. — Le 13 novembre 1899, deux officiers du navire français le *Descartes*, se promenant seuls près du poste de Men-Tao, furent assaillis et décapités par des miliciens du sous-préfet de Soui-Kai : le gouvernement français réclama au gouvernement chinois des satisfactions qui lui furent accordées à la fin de décembre (3). — En 1900, les étrangers en Chine (parmi lesquels les représentants des puissances) furent exposés à d'affreux massacres ; les grandes puissances européennes, le Japon et les Etats-Unis d'Amérique s'entendirent pour faire en Chine une expédition militaire qui aboutit à la prise de Pékin. — A la fin de 1901, des Français, les sieurs Lorando et Tubini, n'ayant pu obtenir du gouvernement ottoman le paiement des créances qu'ils avaient contre lui, la France rompit les relations diplomatiques avec la Turquie et fit occuper par ses marins une partie de l'île de Mitylène (4). — En 1902, l'Allemagne, l'Angleterre et l'Italie firent une démonstration armée au Vénézuéla parce que cet Etat refusait d'indemniser leurs nationaux des dommages qu'ils avaient éprouvés à la suite

---

(1) V. R. D. I. P., t. VI, p. 46.

(2) V. R. D. I. P., t. V, p. 103. — Solon Ménos, *L'affaire Luders*, 1898.

(3) Livre jaune français, *Chine* (1898-1899), pp. 25 et s. — V. aussi dans le même Livre jaune, pp. 33 et s., les négociations relatives aux indemnités réclamées par la France au sujet de la détention ou du meurtre des missionnaires Fleury, Chanès et Delbrouck.

(4) V. Moncharville, *Le conflit franco-turc de 1901*, R. D. I. P., t. IX, pp. 677 et s.

des guerres civiles survenues dans le pays. — De même, au mois de juin 1902, la France usa de coercition vis-à-vis du Vénézuéla parce que celui-ci avait voulu contraindre des commerçants français à payer des droits de douane déjà payés par eux aux révolutionnaires (affaire du *Süchet*) (1). — En 1906 et 1907, la France et l'Espagne firent une intervention armée au Maroc parce que des nationaux avaient souffert de mauvais traitements. — En 1919 et en 1920, après le rétablissement de la paix entre la France et l'Allemagne, des sujets français furent à diverses reprises molestés sur le territoire allemand ; la France adressa au gouvernement de Berlin les remontrances et les réclamations que le droit international l'autorisait à faire (2).

La protection de l'Etat est souvent invoquée par ses ressortissants, établis à l'étranger, à l'occasion de la suspension du paiement des intérêts ou des capitaux des dettes conclues par les Etats étrangers. Les porteurs de titres étrangers ont plusieurs fois demandé l'intervention de leur gouvernement à leur profit non seulement par voie diplomatique, mais même par la force. Ce point a été examiné à propos de l'intervention (n°s 301[7] et 305[3]). V. à ce sujet, n°s 305[2] et 317 et s., Doctrine de Drago.

Dans l'exercice de la protection qu'il est tenu d'accorder à ses nationaux à l'étranger, l'Etat doit toutefois jouir d'un certain pouvoir d'appréciation. Il a à mettre en balance l'intérêt individuel qu'il a à défendre et l'intérêt collectif de la nation dont il a la charge. S'il estime qu'une demande de réparation serait de nature à éveiller des susceptibilités ou à provoquer des résistances au point que la paix du monde risque d'en être troublée, on ne saurait lui faire un grief de ne pas appuyer les plaintes de ses nationaux avec toute l'énergie que ceux-ci réclament. L'intérêt général doit passer avant l'intérêt particulier (comp. n° 397[1]).

440[2]. — Les réclamations diplomatiques d'un Etat en faveur de ses nationaux ont été surtout fréquentes, au cours du XIX[e] siècle, à l'égard des Etats de l'Amérique latine. Et elles ont eu en général pour objet des demandes d'indemnité à raison de dommages et de préjudices subis en cas d'émeute ou de guerre civile. Les Etats de l'Amérique latine ont toujours prétendu qu'ils ne devaient pas y faire droit, les considérant comme contraires au droit international. Pour s'y soustraire, ils ont eu recours à divers procédés : 1° Ils ont, dans leurs constitutions ou dans leurs lois, refusé ou restreint le droit de réclamer des indemnités de l'Etat, déclarant

---

(1) V. R. D. I. P., t. IX, p. 628. — V. encore, R. D. I. P., t. VIII, p. 57.

(2) V. Forster, *International responsability to coroporate bodies for lives lost by outlawry*, A. J., 1907, p. 4.

qu'à cet égard les étrangers devaient être traités comme les nationaux (V. constitutions Guatemala, art. 14 ; Haïti, art. 185 ; Honduras, art. 14 et 15 ; Nicaragua, art. 13 et 14 ; Salvador, art. 40 ; Vénézuéla, art. 10 ; décret du Pérou du 17 avril 1846 ; loi de l'Equateur de 1888 (1)). 2° Ils ont, dans les contrats passés avec les étrangers (par exemple dans les marchés de travaux publics), inséré une clause par laquelle l'étranger renonce à demander la protection diplomatique de son gouvernement pour tout ce qui touche à l'exécution du contrat. 3° Ils ont passé avec les Etats de l'Europe ou entre eux des conventions stipulant l'irresponsabilité des Etats relativement aux préjudices soufferts en cas de guerre civile, à moins que l'autorité constituée ne se soit rendue coupable de négligence dans la répression (V. notamment conventions Bolivie et Pérou, 5 novembre 1863, art. 10 et 11 ; Salvador et Costa-Rica, 8 novembre 1882, art. 15 et 16 ; Allemagne et Mexique, 5 décembre 1882, art. 18 ; France et Mexique, 27 novembre 1886, art. 11 ; Colombie et Italie, 27 octobre 1892, art. 21 ; Espagne et Pérou, 14 août 1897, art. 4 et 6) (2). 4° Ils ont fait voter dans les conférences pan-américaines des résolutions ne reconnaissant aux Etats de l'Amérique en faveur des étrangers d'autres obligations ou responsabilités que celles que, d'après leurs lois, ils ont à l'égard de leurs propres nationaux (conférences de Washington, 1889-1890 ; de Mexico, 1901-1902 ; de Rio-de-Janeiro, 1906) (n° 442[27]) (3).

---

(1) Cette loi de l'Equateur a donné lieu à des protestations de la part du corps diplomatique résidant à Quito.

(2) V. Alvarez, *Le droit international américain*, p. 122, note.

(3) V. Alvarez, *op. cit.*, pp. 211 et s., 233 et s.

CHAPITRE V

DROITS ET DEVOIRS DES ETATS ENVERS LES ETRANGERS

441. — Le problème des droits et des devoirs des Etats envers les étrangers soulève une double question. On doit d'abord rechercher si un Etat a ou non l'obligation de recevoir chez lui les ressortissants d'un autre Etat. Il faut ensuite déterminer la condition juridique des individus qui se trouvent en dehors de leur propre pays. — Il n'existe entre les deux questions aucune corrélation, aucun rapport de cause à effet. L'Etat qui, en fait, par bienveillance ou par courtoisie, tolère sur son sol des étrangers, ne doit pas moins que celui qui est tenu de les recevoir se préoccuper d'organiser leur droit : car « en droit international le fait à lui seul peut être générateur de droits et d'obligations » (1).

SECTION I. — **Admission des étrangers. — Immigration** (2)

441[1]. — Les étrangers qui se présentent aux frontières d'un pays peuvent avoir un triple but : le traverser, y faire un séjour

---

(1) Thomas, *La condition des étrangers et le droit international*, R. D. I. P., t. IV, p. 627.

(2) V. Berne, *L'immigration européenne en Argentine*, 1915. — Bouvé, *A treatise on the laws governing the exclusion and expulsion of aliens in the United States*, 1912. — Cailleux, *La question chinoise aux Etats-Unis*, 1898. — Chandèze, *L'émigration et l'immigration au XIX^e siècle*, 1898. — Chantre, *Du séjour et de l'expulsion des étrangers*, 1891. — Earl, *Admission and restrictions upon the admission of aliens, Proceedings of the American Society of international law*, 1911, p. 67. — Goulé, *L'immigration aux Etats-Unis et la loi du 20 février 1907*, Revue de droit international privé, 1908, p. 373. — Jeancourt-Calignani, *L'immigration en droit international*, 1908. — Médecin, *Etude sur l'admission des étrangers en France*, 1909. — Monier, *Les indésirables*, 1907. — Overbeck, *Niederlassungsfreiheit und Ausweisungsrecht*, 1907. — Pascaud, *De l'admission et expulsion des étrangers par l'Etat*, Revue de l'Académie de législation de Toulouse, 1888-1889, t. XXXVII, p. 317. — Pépin, *L'Aliens Act de 1905*, 1913, et J. I. P., t. XLI, 1914, p. 425. — Pey, *La situation des étrangers en France, l'immigration étrangère, les projets de loi*, Revue catholique des institutions et du

momentané, s'y fixer et l'habiter avec ou sans esprit de retour. Ce dernier cas constitue ce qu'on appelle à proprement parler une immigration. L'immigration peut être individuelle, ne comprendre que des personnes isolées, ou collective, se faire par bandes plus ou moins nombreuses : en fait, l'immigration en masse est presque toujours une immigration organisée, conduite par des agences ou des sociétés d'émigration (V. nos 410 et s.).

441e. — L'Etat, qu'abordent des étrangers, a-t-il ou n'a-t-il pas l'obligation de les admettre sur son sol ? Les étrangers ont-ils ou non un droit à l'accès du territoire ?

On peut, pour résoudre cette question, faire appel à deux principes différents : au principe de la souveraineté des Etats envisagé d'une manière absolue ou au principe de leur interdépendance, à l'idée de communauté internationale. — Si l'on part du premier de ces principes, il faut poser en règle qu'un Etat ne peut être tenu juridiquement de recevoir les ressortissants d'un autre Etat sur son territoire : souverain maître de celui-ci, il est libre de l'ouvrir ou de le fermer à son gré suivant son bon plaisir. Il ne saurait être alors question pour les étrangers qui se présentent aux frontières d'un *droit* à les franchir. — Mais la solution doit être différente si, repoussant la théorie de la souveraineté absolue des Etats, on adopte celle de leur interdépendance et de leur solidarité. Celles-ci imposent l'existence d'un commerce international. Or, la pratique d'un tel commerce, qui implique des relations continues, veut que les Etats ne puissent pas s'isoler les uns des autres en écartant de leur territoire ceux qui lui sont étrangers, car la coopération des Etats n'est faite en définitive que de la coopération des individus qui les composent. Il convient dès lors, dans cette doctrine, à peine de détruire la notion même de communauté internationale, et par suite celle de droit des gens, de reconnaître aux individus un véritable *droit* à circuler librement de pays à pays.

C'est du dogme de l'indépendance de chaque Etat, qui résulte de sa souveraineté, que s'inspirent ici le plus grand nombre des auteurs. « L'Etat, dit notamment Rivier (1), est maître chez lui. Il peut refuser aux étrangers l'accès de son territoire, interdire toute immigration, ou l'immigration de certains individus ou de certaines catégories d'individus, par exemple des nationaux de certains pays ». Telle est également l'opinion de Phillimore,

---

droit, février et mars 1894. — Salvy, *L'immigration aux Etats-Unis et les lois fédérales*, 1909. — Sibley et Ellias, *The Aliens Act and the right of asylum*, 1906. — Thomas, *La condition des étrangers et le droit international*, R. D. I. P., t. IV, p. 627. — Turgeon, *Les droits de l'Etat et les droits de l'immigrant étranger*, Revue du droit public, 1894, p. 389.

(1) Rivier, *Principes du droit des gens*, t. I, p. 307.

d'Oppenheim, de Hall, de Westlake dans la doctrine anglaise. de Bonfils, de Despagnet-de Boeck dans la doctrine française, de Moore, de Hershey dans la doctrine américaine, de de Louter, de G. Rolin-Jaequemyns, de F. de Martens (1).

La théorie qui déduit de l'interdépendance des Etats l'obligation juridique pour chacun d'eux d'ouvrir son territoire aux ressortissants des autres nations compte cependant aussi des partisans. On peut citer, parmi eux, en Allemagne Bluntschli, Poezl, Mohl, von Liszt et von Ullmann, en France MM. Pillet et de Lapradelle, en Italie Pasquale Fiore (2).

Quel que soit le principe auquel se rallient les divers publicistes, aucun d'eux ne prétend toutefois qu'il doive être poussé à l'extrême. Ceux qui imposent aux Etats l'obligation d'assurer un libre accès à leur territoire n'entendent pas que jamais ils ne devront en défendre l'entrée ; ils pourront l'interdire exceptionnellement dans certaines circonstances, à raison de l'intérêt public ou pour des motifs graves qu'ils auront déterminés, dont il leur faudra justifier et que les intéressés seront admis à contester. A l'inverse, ceux qui reconnaissent aux Etats le droit de fermer leurs frontières admettent qu'ils peuvent en certains cas les ouvrir ; seulement l'ouverture de celles-ci ne sera de leur part qu'un effet de leur volonté souveraine, un acte de bienveillance ou de courtoisie, l'accomplissement d'un simple devoir moral dont l'inexécution ne saurait donner lieu à réclamation. On pourra donc, en partant de principes opposés, arriver parfois à un même résultat ; mais ce résultat ne sera jamais identique, car les Etats se seront ouverts aux rapports internationaux, dans un cas, parce qu'ils le *veulent*, et, dans l'autre, parce qu'ils le *doivent*. C'est ainsi, par exemple, qu'après avoir constaté que la souveraineté territoriale serait compromise s'il était possible à des personnes n'ayant aucun lien politique avec un Etat de pénétrer à leur seule volonté sur son territoire, Rolin-Jaeque-

---

(1) Bonfils, *Manuel de droit international public*, 7e édit., n° 441. — Despagnet-de Boeck, *Cours de droit international public*, 4e édit., n° 335, p. 473. — Hall, *International law*, 7e édit., § 13. p. 57, et § 63, p. 224. — Hershey, *Elements of international law*, n° 244. — De Louter, *Le droit international public positif*, édit. franç., t. I, p. 287. — F. de Martens. *Traité de droit international*, édit. Léo, t. I, p. 447. — Moore, *Digest*, t. IV, pp. 67 et 151. — Oppenheim, *International law*, t. I, § 314. — Phillimore, *Commentaries upon international law*, t. I, p. 320. — G. Rolin-Jaequemyns, R. D. I., t. XX, p. 498. — Westlake, *International law*, t. I, p. 210.

(2) Bluntschli, *Le droit international codifié*, art. 381. — Pasquale Fiore, *Le droit international codifié*, art. 234, 633 et 634. — De Lapradelle, R. D. I. P., t. VIII, pp. 330 et s. — Von Liszt, *Das Völkerrecht systematisch dargestellt*, § 25. — Mohl, dans *Holtzendorff's Handbuch*, t. II, p. 644, note 4. — Pillet, R. D. I. P., t. V, pp. 73 et s. — Poezl, dans *Holtzendorff's Handbuch*, p. 644, note 4. — Von Ullmann, *Völkerrecht*, §§ 113-115.

myns déclare qu'en regard du principe de la souveraineté territoriale un autre principe, celui que tout Etat fait partie de la communauté des nations, dont l'ensemble forme l'humanité, tend, non pas à annuler le premier mais à en restreindre l'exercice, en empêchant un Etat de refuser indistinctement d'admettre sur son territoire tous les étrangers citoyens d'un autre Etat; Hall dit aussi que si en droit strict un Etat a le droit de refuser l'hospitalité de son sol à tous les étrangers ou à certains d'entre eux, l'exercice de ce droit est nécessairement tempéré par les faits de la civilisation moderne (1). De même, Fiore, ayant posé en règle qu'aucune puissance ne peut refuser de recevoir sur son territoire les sujets d'une puissance amie, décide qu'elle peut, pour un motif raisonnable d'ordre public, entraver leur entrée (2).

441³. — Au point de vue de la réception des étrangers sur le territoire d'un Etat, certains font une distinction. Ils estiment que l'Etat peut mettre des limitations à l'entrée des immigrants quand ceux-ci projettent de s'établir chez lui, mais ils pensent qu'il doit au contraire les recevoir d'une manière absolue, abstraction faite de la qualité des personnes, fussent-ils des délinquants, lorsqu'ils ne font que traverser le pays : la traversée d'un pays, devant être nécessairement d'une courte durée, ne saurait en effet jamais être un danger pour la sécurité (3).

441⁴. — L'Institut de droit international s'est occupé de l'admission et de l'immigration des étrangers, successivement dans ses sessions de Lausanne en 1888, de Genève en 1892 et de Copenhague en 1897. Ses solutions n'ont pas été toujours identiques. — En 1888, il déclare qu' « en principe, tout Etat souverain peut régler l'admission des étrangers de la manière qu'il juge convenable » (art. 1ᵉʳ). — En 1892, c'est encore la règle du droit de souveraineté territoriale qu'il donne comme base à sa théorie ; mais il estime que ce droit ne doit pas être appliqué arbitrairement : « l'humanité et la justice obligent les Etats à ne l'exercer qu'en respectant, dans la mesure compatible avec leur propre sécurité, le droit et la liberté des étrangers qui veulent pénétrer sur le territoire ». De là, les règles suivantes : 1° « L'entrée libre des étrangers sur le territoire d'un Etat civilisé ne peut être prohibée d'une manière générale et permanente, qu'à raison de l'intérêt public et de motifs extrêmement graves, par exemple à raison d'une différence fondamentale de mœurs ou de civilisation ou à raison d'une organisation ou accumulation dangereuse

---

(1) G. Rolin-Jaequemyns, R. D. I., t. XX, p. 498, et Annuaire de l'Institut de droit international, t. X, p. 229. — Hall, *op. cit.*, § 63, p. 224.
(2) Fiore, *Le droit international codifié*, art. 633 et 634.
(3) V. Tchernoff, *Protection des nationaux résidant à l'étranger*, p. 420.

d'étrangers qui se présenteraient en masse » (art. 6). 2° « La protection du travail national n'est pas, à elle seule, un motif suffisant de non admission » (art. 7). 3° « L'Etat conserve le droit de restreindre ou de prohiber temporairement l'entrée des étrangers en temps de guerre, de troubles intérieurs ou d'épidémie » (art. 8). 4° « L'entrée des étrangers ne peut être subordonnée à la perception de taxes excessives » (art. 10). 5 « L'entrée du territoire peut être interdite à tout individu étranger en état de vagabondage ou de mendicité, ou atteint d'une maladie de nature à compromettre la santé publique, ou fortement suspect d'infractions graves commises à l'étranger contre la santé ou la vie des personnes ou contre la propriété ou la foi publique, ainsi qu'aux étrangers condamnés à raison des dites infractions » (art. 12). 6° « Un Etat peut, à titre exceptionnel, n'admettre des étrangers que temporairement et sous défense pour eux de se domicilier dans le territoire » (art. 13). — Dans le projet de convention qu'il a adopté en matière d'immigration le 1er septembre 1897, l'Institut s'est montré plus libéral. L'article 1er de ce projet dispose en effet comme suit : « Les Etats contractants reconnaissent la liberté d'immigrer aux individus isolés ou en masse, sans distinction de nationalité. Cette liberté ne pourra être restreinte que dans les limites rigoureuses des nécessités d'ordre social ou politique ». — Les trois déclarations de l'Institut de droit international se sont toutefois accordées pour décider que l'Etat doit formuler d'une manière précise et notifier à l'avance aux intéressés les règles qu'il entend suivre en ce qui concerne l'admission des étrangers (Lausanne, art. 1er ; Genève, art. 9, 11, 13 ; Copenhague, art. 1er).

441[5]. — A quel système convient-il de donner la préférence ? — Nous croyons qu'une double règle doit être posée : 1° Tout Etat a un devoir juridique de recevoir sur son territoire les ressortissants des autres Etats qui se présentent à ses frontières. 2° Il ne peut se soustraire à ce devoir, par des prohibitions ou par des restrictions, que si son droit de conservation personnelle l'exige. En d'autres termes, les étrangers ont en principe un *droit* à l'accès du territoire. — La première de ces règles trouve sa justification d'abord dans les nécessités de la vie internationale. Les peuples sont aujourd'hui économiquement solidaires les uns des autres. Les relations entre les nations deviendraient pratiquement impossibles si chaque Etat avait toute liberté d'exclure, à son gré, suivant son bon plaisir, non seulement les produits des autres pays, mais encore leurs sujets, intermédiaires nécessaires du commerce international. Tout Etat fait partie de la communauté des nations et, en tant que membre de cette communauté, il est tenu de respecter les liens qui l'unis-

sent à elle. La liberté individuelle impose, d'autre part, cette solution. On n'admet plus dans le droit moderne que chaque homme soit rivé à sa propre patrie : il possède, comme tel, le droit d'aller et de venir où bon lui semble, afin de trouver dans une société qu'il juge meilleure des facilités plus grandes pour arriver à l'accomplissement de sa fin, c'est-à-dire à son perfectionnement matériel et moral. Comment l'individu pourrait-il avoir le droit imprescriptible d'émigrer ou de s'expatrier, sans avoir le droit de se fixer nulle part ? — Une dernière remarque, enfin, peut être faite. L'immigration, reconnue comme un droit individuel, est un sûr moyen d'empêcher les envahissements armés et les conquêtes violentes : si l'immigration individuelle était supprimée, est-ce que, par désespoir de pouvoir nourrir et accroître leur population sur un territoire encombré, les nations prolifiques, confinées, enserrées, étouffées dans les limites étroites d'une terre ingrate, ne songeraient pas à s'emparer par la force des pays voisins plus favorisés par la nature et plus dénués d'habitants ? (1). — Mais, dira-t-on sans doute, les Etats sont souverains sur leur territoire : est-il dès lors possible de les empêcher de le fermer ou de l'entr'ouvrir seulement si telle est leur volonté ? L'objection n'est pas sans réponse. Le droit de souveraineté des Etats ne va pas, on le sait (n^{os} 239^{1}, 253^{1}, 253^{2}), jusqu'à leur permettre de faire tout ce qu'ils veulent dans les limites de leurs frontières : chaque Etat est obligé de tenir compte des droits des autres Etats ; or, parmi les droits d'un Etat figurent, en même temps que le droit au commerce mutuel, le droit de protection des intérêts de ses propres sujets. Est-ce à-dire pour cela que les intérêts de la patrie doivent être sacrifiés aux intérêts de l'humanité, que les droits de l'Etat doivent être subordonnés aux droits de l'individu ? Ce serait une exagération en sens inverse. Les droits respectifs des Etats doivent se concilier entre eux. Et, pas plus que le droit de souveraineté de l'Etat, le droit de libre activité de l'individu ne saurait avoir un caractère absolu. Ce droit rencontre ses limites dans le droit incontestable qu'a chaque Etat de veiller à sa conservation personnelle : si chaque homme doit avoir le droit d'aller et de venir hors de sa patrie comme dans sa patrie même, c'est à la condition de n'être pas pour sa nouvelle communauté d'adoption une cause de péril. Dans tous les cas où l'Etat et l'individu se trouvent face à face, aussi bien que dans ceux où s'opposent les droits de deux Etats, la règle fondamentale qu'il faut poser est

---

(1) V. Paul Leroy-Beaulieu, Economiste français du 24 septembre 1892, p. 385. — Turgeon, *op.* et *loc. cit.*, pp. 408-409.

que le droit de l'un doit être respecté dans la mesure où il ne porte pas atteinte au droit de l'autre, mais qu'il ne doit être respecté que dans cette mesure.

Par application de ces idées, on doit donc admettre qu'un Etat, malgré qu'il ait l'obligation juridique d'ouvrir ses frontières aux étrangers, doit pouvoir aussi légitimement leur en fermer l'accès. Mais, alors, il convient de le remarquer, ce n'est pas dans la souveraineté que le droit aura sa base, c'est dans le droit qui appartient à tout Etat — et qui pour lui est même un devoir — de veiller à sa propre conservation. Et cette observation a son importance. Il en résulte, en effet, que le pouvoir de l'Etat d'édicter ici des prohibitions ou des restrictions sera nécessairement limité, qu'il ne saurait être mis au service d'intérêts particuliers et qu'il ne devra jamais revêtir le caractère d'une mesure vexatoire. L'Etat n'étant pas libre d'ouvrir ou de fermer sa frontière arbitrairement et d'après sa seule volonté, il lui faudra, d'autre part, préciser et justifier les règles qu'il entend suivre ; et, si la régularité en est contestée, les intéressés dont le droit individuel est lésé seront recevables à formuler des réclamations.

Mais quelles sont exactement les limitations que le droit de conservation peut autoriser un Etat à édicter à l'encontre des étrangers ? Ce sont seulement des exclusions individuelles, qui auront pour but d'introduire une sélection nécessaire entre les éléments utiles ou hostiles à sa vie nationale : il ne saurait, par une prohibition générale, frapper l'ensemble des étrangers de tous les pays, car dans l'état actuel des relations internationales une pareille prohibition, loin d'assurer sa conservation, serait au contraire nuisible à sa propre existence. Quelles exclusions individuelles seront légitimes ? Un Etat a le droit de vivre et par suite le droit de se défendre contre les étrangers qui sont une menace et un danger pour sa santé, pour sa vie, pour son honneur, pour sa sécurité : il devra donc pouvoir exclure les individus qui sont atteints de maladies contagieuses ou héréditaires, ceux qui sont incapables de travailler pour raison d'âge ou d'invalidité ou qui, comme les mendiants et les vagabonds, vivront aux dépens de la population indigène, ceux qui, à raison de leur immoralité ou de leurs antécédents judiciaires, seront une cause de trouble pour l'ordre public, ceux enfin qui pourront introduire dans le pays des doctrines corruptrices et anarchistes. — Il est douteux que les illettrés puissent, au contraire, être rangés dans la catégorie des « indésirables ». — La protection du travail national peut-elle être une cause de non admission ? Il semble que l'intervention de l'Etat aurait dans ce

cas pour objet la défense des intérêts particuliers d'une classe de citoyens plutôt que celle de l'intérêt général de l'Etat lui-même, car en écartant la concurrence étrangère on empêche la diminution des salaires des travailleurs, mais en même temps on fait obstacle à l'abaissement du prix de la vie qui intéresse le pays tout entier ; il se peut cependant qu'en certaines circonstances elle trouve sa raison d'être dans l'intérêt supérieur de la conservation de l'Etat : il en serait ainsi, par exemple, en présence d'une crise intense de chômage. — Est-il admissible que l'exclusion du territoire ne frappe que les nationaux d'un seul Etat ? Cela est douteux. Comme membre de la famille internationale, l'Etat doit user d'une commune mesure au regard de tous, à peine de violer le principe d'égalité. Les motifs légitimes d'exclusion doivent être en définitive identiques pour tous les individus, *abstraction faite de leur nationalité*. Dans la réalité, lorsqu'on décide la non admission des étrangers, on entend prononcer l'exclusion non pas d'individus déterminés d'une certaine origine, mais des nationaux d'un Etat à raison de leurs tares personnelles. Il n'est pas possible d'écarter tous les ressortissants d'un même Etat, parce qu'on a des préventions contre cet Etat : sinon, ici encore, on méconnaîtrait la règle de l'égalité des Etats: le peu de sympathie ou les craintes qu'on éprouve à l'égard des éléments même sains d'un Etat donné ne doivent pas suffire à les éloigner ; ces motifs ne peuvent avoir d'autre effet que d'amener l'Etat à soumettre ces éléments à une surveillance spécialement attentive. — Si l'exclusion ne peut être basée uniquement sur la nationalité, ne peut-elle pas l'être au moins sur la race ? La question est délicate. On conçoit qu'un Etat désire, pour sa conservation, éviter des mélanges de races qui pourraient conduire à sa transformation ethnique et à la disparition de ses propres mœurs. Mais, pour que se produisent de pareilles conséquences qui justifieraient l'exclusion, il faudra qu'il s'agisse d'hommes appartenant à une civilisation absolument différente et venant sur le territoire en quantité considérable. — Une autre observation doit encore être faite. Il ne convient pas, au point de vue du droit d'admission des étrangers, de distinguer entre l'immigration d'individus se présentant isolément et l'immigration d'individus arrivant par masses, en groupes collectifs : un Etat moderne ne saurait sérieusement alléguer, pour empêcher cette dernière immigration, la difficulté qu'il éprouverait à surveiller une foule d'étrangers se présentant à ses frontières. — Il va sans dire qu'un Etat ne doit pas pouvoir soumettre les étrangers, à l'entrée de son territoire, à des taxes tellement excessives que, en en rendant ainsi l'accès pratiquement impossible, il

prononcerait indirectement des exclusions en dehors des seuls cas où celles-ci sont légitimes. L'admission des étrangers sur le territoire d'un Etat ne doit pas, d'autre part, être subordonnée à des formalités qui, dépendant d'un autre gouvernement, feraient en réalité de celle-ci l'œuvre de ce gouvernement et imposeraient de la sorte à l'Etat l'abdication de sa personnalité même (1).

441°. — C'est en principe par des lois et des règlements que sont déterminées dans chaque pays les règles relatives à l'admission et à l'immigration des étrangers. Ces règles sont parfois, à un point de vue général, indiquées dans les constitutions des Etats : tel est spécialement le cas pour les républiques de l'Amérique latine. Mais la matière de l'admission et de l'immigration des étrangers fait souvent aussi l'objet de traités passés entre deux Etats (traités de commerce, traités d'établissement, traités d'émigration et d'immigration). En signant ces traités, les Etats ont d'ordinaire comme but d'adoucir les dispositions des lois antérieures : ils proclament, par exemple, pour les sujets de chaque pays contractant toute liberté d'entrer, de voyager et de résider dans les territoires et possessions de l'autre, alors qu'une loi soumettait leur accès à certaines limitations. De pareils traités sont absolument réguliers ; car, dans les rapports des Etats, le droit conventionnel peut parfaitement modifier le droit interne. Mais quelquefois les traités ainsi conclus, tout en stipulant la libre admission réciproque, stipulent qu'elle aura lieu conformément aux lois ou même réservent expressément l'application des lois restrictives existantes ou qui pourront être établies à l'avenir en ce qui concerne certains individus (traités 1850, Etats-Unis et Suisse ; 23 février 1882, France et Suisse ; 1883, Grande-Bretagne et Italie ; 1884, Grande-Bretagne et Uruguay ; 22 novembre 1894, Etats-Unis et Japon ; 16 décembre 1920, Etats-Unis et Siam, art. 1 et 15). Quand un traité existe à cet égard entre deux Etats, aucun d'eux ne saurait toutefois y déroger par une loi sans l'assentiment de l'autre. Ainsi, si deux Etats admettent sans réserves dans un traité la liberté d'immigration pour leurs nationaux, un de ces Etats ne pourra par une loi interdire ou limiter l'entrée de son territoire aux sujets de l'autre. C'est cependant ce qu'ont fait les Etats-Unis en rendant le 1er octobre 1888 une loi fermant aux Chinois leurs frontières, alors qu'un traité conclu par eux avec la Chine le 28 juillet 1868

---

(1) Sur ce point on peut se référer aux discussions que souleva, en 1889, entre l'Allemagne et la Suisse, l'arrestation par le gouvernement helvétique de l'agent de police allemand Wohlgemuth. V. J. I. P., t. XVI, p. 435. — Comp. Tchernoff, *op. cit.*, p. 169.

avait garanti la libre circulation et la libre émigration respectives de leurs ressortissants ; la cour suprême des Etats-Unis, siégeant à Washington, n'en a pas moins, par décision du 13 mai 1889, déclaré valable la loi de 1888, « les traités n'étant que l'équivalent d'un texte législatif et dès lors pouvant être abrogés ou modifiés selon le bon plaisir du Congrès » (1). — Par des traités du 23 mai 1888, du 17 novembre 1894 et du 24 mars 1908, l'Espagne et l'Equateur, l'Espagne et le Honduras, le Honduras et le Mexique « se sont réservé le droit de ne pas admettre, conformément à leurs lois respectives, les individus qui, par leur mauvaise vie ou par leur conduite, seraient considérés comme nuisibles ». — Peut-être, afin d'assurer une certaine unité entre les Etats, serait-il utile qu'intervinssent ici, au lieu de traités bilatéraux, des traités collectifs qui poseraient des règles générales dont la réglementation détaillée serait faite par les lois particulières de chaque pays (2).

441. — Quel est, dans la pratique, le régime qu'appliquent les Etats en ce qui concerne la réception des étrangers sur leur sol ? — En fait, à l'époque moderne, les Etats, généralement, se sont rendu compte que les échanges de produits, de personnes et d'idées sont à l'avantage commun et, dès lors, ont admis que les nationaux des autres puissances peuvent pénétrer sur leur territoire. La faculté d'accès qu'ils ont ainsi accordée aux personnes ne va pas toutefois, pour la plupart d'entre eux, sans un certain nombre de restrictions, qui sont différentes par leur nature aussi bien que par leur étendue. — Comment s'explique *juridiquement* cette pratique des Etats ? L'ouverture des frontières avec ses limitations sont-elles la conséquence de l'exercice du droit de souveraineté des Etats ou au contraire la reconnaissance d'une obligation juridique existant à leur charge mais mitigée par leur droit de conservation ? Nous estimons qu'à cet égard on doit distinguer entre les Etats des divers continents. — 1° Les républiques de l'Amérique latine semblent bien reconnaître aux étrangers un *droit* naturel et international de libre immigration, auquel correspond de la part de l'Etat qu'ils abordent une obligation de les accueillir. C'est ce qu'on peut inférer tout d'abord de l'appel que, dès la proclamation de leur indépendance, ces républiques n'ont cessé de faire à tous les hommes du monde de venir habiter sur leur sol. C'est aussi la conclusion que paraît imposer le texte même de leurs constitutions (3). On peut

---

(1) V. Cailleux, *La question chinoise*, p. 69. — Moore, *Les Etats-Unis fermés aux Chinois*, J. I. P., t. XIX, pp. 388-400. — Comp. Barthélemy, R. D. I. P., t. XIV, p. 666.

(2) Comp. Tchernoff, *op. cit.*, pp. 420 et s., 425.

(3) Constitutions de la Bolivie (const. de 1860, réformée en 1888, art. 4 :

enfin invoquer dans le même sens les décisions de leurs tribunaux : c'est ainsi qu'au Brésil, le 12 novembre 1910, la cour suprême fédérale a proclamé illégale la décision du gouvernement interdisant le débarquement d'étrangers (1) qui ne rentraient pas dans la catégorie de ceux dont les lois empêchaient l'entrée, ces étrangers ayant, d'après elle, un *droit* à pénétrer sur le territoire brésilien. Une résolution du ministère de gouvernement de la Colombie du 9 juillet 1914 déclare formellement que c'est « dans l'exercice du droit de conservation et de défense que peut et doit exercer tout Etat souverain » que des mesures sont prises pour s'opposer à l'immigration d'étrangers dangereux (2).— 2° Aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord, ce fut la même doctrine qui prévalut tant que, pays neuf, ils eurent besoin de l'aide de l'étranger. Mais, quand cette aide ne leur fut plus nécessaire, ils ont

---

« Tout homme a le *droit* de venir sur le territoire de la République »), du Guatémala (const. de 1879, réformée en 1887, art. 19 : « Toute personne est *libre* d'entrer sur le territoire de la République »), du Honduras (const. de 1894, art. 10 : « La République est un *asile sacré* pour toute personne qui se réfugie sur son territoire »), du Nicaragua (const. de 1905, sanctionnée en 1911, art. 51 et 121 : « Toute personne a le *droit* d'entrer dans la République » et « La République reçoit les étrangers comme dans un *asile sûr* »), du Salvador (const. de 1886, art. 11 : « La République est un *asile sacré* pour l'étranger qui se propose de résider sur son territoire »), de la République Argentine (const. de 1853, art. 25 : « Le gouvernement fédéral doit encourager l'immigration européenne et ne doit pas avoir le pouvoir de restreindre, limiter ou empêcher par des taxes quelconques l'entrée des étrangers sur le territoire argentin »), du Brésil (const. de 1891, art. 72, § 10 : « En temps de paix toute personne peut entrer sur le territoire national quand et comme il lui conviendra »). C'est un droit de libre accès qu'on trouve également formulé au profit des étrangers dans les constitutions qui, à partir de 1830, se sont succédées au Venezuela ; celle actuellement en vigueur (art. 81, § 7) semble toutefois avoir consacré un système différent, car elle reconnaît au président de la République le pouvoir d'empêcher *à sa convenance* l'entrée des étrangers sur le territoire national (Planas-Suarez, *Los extranjeros en Venezuela*, 1917, pp. 53 et 55).

(1) Il s'agissait de quelques jésuites qui, expulsés du Portugal lors de la proclamation de la République, avaient voulu se réfugier au Brésil. — V. l'indication de l'arrêt de la cour suprême dans Rodrigo Octavio, *Le droit international privé dans la législation brésilienne*, 1915, p. 102.

(2) Notre opinion est celle du professeur argentin Zeballos, qui dit dans son ouvrage sur *La nationalité*, t. III, p. 47 : « Notre droit fait appel à tous les hommes du monde qui veulent habiter sur le sol argentin et jouir, avec leurs enfants, des avantages du bien-être et de la liberté. Cet appel comporte l'obligation de les accueillir, pourvu que les conditions physiques et morales dans lesquelles ils se trouvent ne soient pas contraires à l'ordre public selon les lois réglementaires du précepte constitutionnel. Ces immigrants peuvent donc invoquer le droit de venir chez nous et de s'y établir dans ces conditions limitées comme toutes les libertés par le droit de conservation propre de l'Etat. Au droit d'immigration inhérent à la liberté naturelle et internationale de l'homme correspond pour l'Etat le droit de sa propre défense, c'est-à-dire un droit d'élimination à l'effet de s'opposer à l'introduction d'éléments préjudiciables et anormaux ».

énoncé la règle que chaque Etat a le droit, en vertu de sa souveraineté, d'admettre, de défendre ou de limiter à sa guise l'entrée des étrangers. On trouve, en effet, cette règle formulée dans de nombreux documents de leurs hommes d'Etat : « Il est un droit *souverain* qui appartient à tout Etat indépendant, dit notamment le secrétaire d'Etat Marcy dans une lettre du 22 octobre 1855 à M. Gadsden, ministre des Etats-Unis au Mexique, c'est celui de déterminer s'il veut ou s'il ne veut pas recevoir des étrangers dans les limites de son territoire » (1). Et la cour suprême des Etats-Unis l'a, à son tour, affirmée à plusieurs reprises (cas concernant l'exclusion de Chinois, 142 U. S. 659 ; cas Fong Yuo Ting, 149 U. S. 698) (2). C'est au surplus la thèse que soutiennent dans les temps modernes la plupart des publicistes de l'Amérique du Nord, en la présentant « comme une maxime incontestée du droit des gens » (3). — 3° Est-ce aussi la solution admise par l'Europe ? Il semble qu'on doive ici répondre affirmativement. Pas plus que celles des Etats-Unis, les lois d'extranéité et d'immigration des Etats européens ne sont complétées, comme celles des républiques de l'Amérique latine, par une disposition de leurs constitutions reconnaissant expressément un *droit* d'accès aux étrangers. La rédaction de ces lois, de même que celle des lois de l'Amérique du Nord, montre d'ailleurs qu'elles attribuent un caractère purement énonciatif aux restrictions qu'elles mettent à l'entrée du territoire ; car elles disent simplement que « dans tels et tels cas on renvoie », sans déclarer que ces cas sont limitatifs, sans déclarer l'obligation *ex jure gentium* de ne renvoyer que dans ces cas. Sans doute, beaucoup de traités européens, de commerce, d'amitié ou d'établissement, contiennent des clauses qui établissent la liberté d'immigration. Mais rien ne prouve que ces clauses soient déclaratives d'un droit préexistant. Si elles permettent l'entrée des étrangers, elles ne mentionnent pas expressément que cette entrée soit pour eux véritablement un *droit* s'imposant aux Etats : une telle mention eut été cependant utile, si on avait voulu ici consacrer autre chose qu'une conséquence de la volonté arbitraire des collectivités étatiques, puisque l'idée de la souveraineté absolue des Etats, qui a si longtemps réglé exclusivement la vie internationale, est, on le sait (n° 239[1]), bien loin encore, au XIX[e] siècle, d'avoir en fait donné place entièrement à la notion de leur interdépendance (4).

---

(1) V. Moore, *Digest*, t. IV, p. 71.

(2) V. Moore, *op. cit.*, t. IV, p. 67 et 152. — Willoughby, *Constitutional law of the United States*, t. I, 1910, p. 251.

(3) V. Halleck, *International law*, 4e édit. Baker, 1908, p. 493. — Hershey, *Elements of international law*, § 224, p. 256. — Moore, *op. cit.*, t. IV, p. 67.

(4) Comp. Strupp, R. D. I. P., t. XVIII, pp. 681-682, note.

Les hommes d'Etat d'Europe ont enfin, à maintes reprises, tout comme ceux des Etats-Unis, affirmé que toute nation a le droit absolu de juger et de décider quels éléments arrivant du dehors pourront s'ajouter à sa communauté et sous quelles conditions. Telle est notamment la déclaration qu'a faite M. Balfour à la Chambre des communes d'Angleterre, le 18 avril 1905. — 4° C'est, dans la réalité des choses, le continent asiatique qui paraît avoir affirmé au plus haut degré la conception de la souveraineté absolue. A une certaine époque qui n'est pas encore fort éloignée, les principaux Etats de l'Asie, la Chine et le Japon, ont en effet prétendu s'isoler rigoureusement derrière leurs frontières, et il fallut l'influence armée de l'Europe et de l'Amérique pour les faire consentir à s'ouvrir d'une manière plus ou moins large au commerce du monde. Il serait téméraire de croire qu'en adoptant ainsi sous l'empire de la force un régime plus libéral ils aient entendu par là même renoncer en même temps à toutes les conséquences du principe de souveraineté.

441ˢ. — Si l'on veut établir certaines précisions, il est possible de ranger sous trois chefs distincts les systèmes de restrictions adoptés par les Etats en ce qui touche la réception des étrangers sur leur territoire. Certains exigent des personnes qui veulent franchir leurs frontières la possession d'un certificat délivré par leurs autorités nationales et visé par celles du pays de destination : c'est le système des *passeports*. D'autres imposent à ceux qui pénètrent sur leur territoire le paiement d'une certaine taxe plus ou moins élevée, de nature à opposer une barrière à leur entrée. D'autres, enfin, interdisent absolument l'accès de leur territoire à des individus qu'ils considèrent comme « *indésirables* ». Quelques pays combinent, d'ailleurs, ces différents systèmes.

441ᵗ. — *Système des passeports.* — Le système des passeports a été adopté par de nombreux Etats. — On le trouve consacré en Amérique et en Afrique, spécialement en Haïti par une loi du 21 septembre 1864 (R. D. I. P., t. XII, p. 450) et au Transvaal par une loi du 25 décembre 1896 (R. D. I. P., t. IV, Documents, p. 3). — Mais c'est principalement l'Europe qui s'est ralliée à ce système. Jusqu'à l'époque de la grande guerre de 1914-1919, beaucoup de pays, au surplus, se montraient très larges dans son application. Des Etats avaient même laissé tomber en désuétude leur législation en matière de passeports, tout en la regardant comme étant demeurée toujours en vigueur ; c'était notamment le cas de la France dont le régime sur les passeports date des lois du 28 mars 1792 et du 28 vendémiaire an VI. En Angleterre, d'après un act de 1836, qui est resté en application jusqu'en

1905, les étrangers devaient faire dès leur arrivée une déclaration à l'officier en chef des douanes en indiquant leurs noms, rangs, situations, le pays d'où ils viennent, la ville où ils vont, et en même temps présenter un passeport : seulement, en fait, ces formalités n'étaient guère appliquées. En Allemagne, c'est une loi du 12 octobre 1867, applicable à l'Empire, qui règlementait les passeports : elle n'exigeait en principe des étrangers aucun passeport pour les laisser pénétrer dans l'Empire, mais les étrangers restaient assujettis à prouver leur identité sur la demande des fonctionnaires compétents. Toutefois, en Prusse, des dispositions spéciales ont été prises à l'égard des émigrants russes par des lois des 6 mai 1892, 27 mai 1893, 3 avril 1895 et 26 février 1905 : interdiction d'entrer dans le royaume de Prusse à moins de posséder un passeport en règle, un billet direct pour l'Amérique et une somme suffisante pour assurer le transport à destination ; déportation à la frontière russe en cas de défaut de passeports ou de manque de moyens ; prohibition de passage à travers le territoire, même si les émigrants ont un passeport et de l'argent, si leur billet n'a pas été délivré par une compagnie de transport allemande. D'autre part, en 1888, l'Allemagne a cru devoir presque fermer la zone de sa frontière limitrophe à la France (Alsace-Lorraine) en exigeant de ceux qui voulaient la franchir des passeports *sui generis* et en soumettant à cet égard les Français à des conditions plus rigoureuses que les autres étrangers ; ces exigences se sont atténuées avec le temps (1). A la veille de la guerre mondiale, la formalité du passeport avait ainsi en fait presque entièrement disparu en Europe, sauf en Russie (2), en Turquie (3), en Roumanie (4), où il était toujours exigé. Aux termes d'une convention intervenue en 1901 entre l'Allemagne, la Roumanie, la Russie et la Turquie, ces puissances se sont interdit réciproquement de délivrer des passeports à des lépreux. — Mais, au cours de la grande guerre de 1914-1919, le droit d'établissement des étrangers fut partout considérablement restreint : pendant cette guerre, des passeports furent exigés par des Etats qui en temps normal avaient renoncé à en réclamer. — Et dans la plupart des pays, après la conclusion de la paix, il est resté

---

(1) V. Clunet, *La question des passeports en Alsace-Lorraine au point de vue du droit positif, du droit public et du droit conventionnel franco-allemand*, 1888. — De Holtzendorff, *Lettre à M. Clunet*, R. D. I., t. XX, p. 617. — G. Rolin-Jaequemyns, *La question des passeports en Alsace-Lorraine*, R. D. I., t. XX, p. 615. — V. J. I. P., t. XV, p. 488; t. XVIII, p. 985; t. XXVII, p. 907.

(2) V. Kazansky, J. I. P., t. XXV, p. 227. — V. encore J. I. P., t. XXVIII, pp. 883 et 1076, t. XXXVI, pp. 866 et 1290.

(3) V. J. I. P., t. XX, p. 267.

(4) V. J. I. P., t. XXXVI, p. 916.

quelque chose des sévérités précédemment introduites. On peut résumer comme suit, en se plaçant au point de vue français, le dernier état de la législation en ce qui touche les formalités imposées par les différents Etats pour autoriser l'accès de leur territoire à des citoyens étrangers : 1° Les Français qui se rendent à l'étranger doivent, en principe, être munis d'un passeport visé par les autorités consulaires des pays où ils se rendent ou qu'ils ont à traverser. 2° De même, les étrangers venant en France doivent être munis d'un passeport national visé par un fonctionnaire français qualifié. 3° Toutefois, le passeport est supprimé et remplacé par une pièce d'identité avec photographie pour les Français se rendant en Belgique ou au Luxembourg et, réciproquement, pour les Belges et Luxembourgeois venant en France. 4° De plus, un certain nombre de gouvernements ont accepté la suppression du visa des passeports en ce qui concerne leurs relations avec la France. Ce sont : l'Angleterre, la Hollande, la Suisse, le Siam, Saint-Domingue, Honduras, Costa-Rica, Cuba, l'Uruguay, San-Salvador, le Paraguay, la Colombie, l'Equateur, le Nicaragua ; à titre de réciprocité, les ressortissants de ces divers Etats peuvent entrer sur le territoire de la France ou en sortir sans avoir à se munir du visa français. En ce qui concerne la Suisse, le visa des passeports a été cependant maintenu pour les travailleurs de chaque pays qui se rendent sur le territoire de l'autre en vue d'y prendre du travail. — Le système adopté en dernier lieu par la Suisse fait une distinction entre les étrangers qui ont seulement l'intention de voyager dans son territoire et ceux qui se proposent de s'y fixer : les premiers doivent présenter un passeport ou une pièce de légitimation équivalente avec photographie, munie d'un visa par l'autorité suisse compétente sauf renonciation du Conseil fédéral ; les seconds sont tenus, après le passage de la frontière, de faire à bref délai une déclaration à la police et d'obtenir une autorisation de séjour ; c'est ce qui résulte de l'ordonnance du Conseil fédéral du 29 novembre 1921, modificative d'une ordonnance précédente du 17 novembre 1919, modifiée par un arrêté fédéral du 20 juillet 1924 (1). La règlementation de l'admission des étrangers a été en ces derniers temps l'objet de nombreuses dispositions dans différents pays. Ainsi, en Grande-Bretagne, des Acts de 1919 et de 1920 ont exigé des étrangers la possession de passeports et les ont soumis à certaines formalités et, en Espagne, un décret publié le 5 mai 1922 par la Gazette de Madrid a établi la formalité des

(1) V. Sauser-Hall, *La situation juridique des étrangers en Suisse*, Bulletin de la Société de législation comparée, janvier-mars et novembre-décembre 1921, pp. 6 et 228.

passeports pour les étrangers entrant sur le territoire, qui devront en outre obtenir une autorisation de résider dans le pays. Un décret de la Russie des Soviets du 20 octobre 1921 a règlementé l'entrée des étrangers sur le territoire de la république socialiste fédérative : seuls les représentants russes dans les pays étrangers peuvent accorder l'autorisation d'entrer en Russie et délivrer le visa spécial nécessaire à cet effet ; toute personne qui pénètre sans autorisation doit être traduite devant un tribunal populaire et punie de prison. Un autre décret russe du 6 octobre 1921 contient un ensemble de règles très détaillées sur la vérification des rôles d'équipage des navires étrangers et sur l'admission des marins étrangers dans les ports de Russie. Dans le rapport qu'au mois de mars 1922 les experts des puissances qui ont pris l'initiative de la conférence de Gênes ont rédigé, en vue de cette conférence, pour déterminer les conditions d'établissement des étrangers en Russie, il est dit (art. 9) que « le gouvernement soviétique russe devra s'engager à permettre aux étrangers l'entrée et la sortie du territoire russe en conformité avec la pratique ordinaire des Etats » ; et les puissances, dans leur memorandum du 2 mai 1922 à la Russie, ont déclaré vouloir adopter cette règle (clause XI) (1). Au mois d'octobre 1922, la Russie des Soviets a décidé que l'entrée, dans les ports russes, des voyageurs et des marchandises serait uniquement accordée aux bateaux des pays étrangers liés par des traités avec la République des Soviets et appliquant le principe de la réciprocité. La plupart des Etats nouveaux constitués après la guerre mondiale se sont abstenus d'édicter contre les étrangers des mesures spécialement restrictives : ils n'exigent en général pour l'entrée sur le territoire que la possession d'un simple passeport. Ainsi en a décidé notamment la Tchéco-Slovaquie : cet Etat a publié le 15 février 1922 une loi relative à l'émigration, dans laquelle on rencontre quelques dispositions concernant l'immigration. La Hongrie, par des ordonnances du 23 juillet 1921 et du 1er avril 1922, a, toutefois, interdit temporairement d'émigrer des territoires détachés de « l'ancienne Hongrie » (c'est-à-dire de la Hongrie d'avant-guerre) dans la Hongrie actuelle (2). En Chine, d'après des mandats présidentiels de juin 1919, et une circulaire du mois de mars 1920, les sujets de pays sans traités ne peuvent pénétrer sur le territoire chinois que s'ils sont munis d'un passeport délivré par un représentant diplomatique ou consulaire chinois à l'étranger ou d'un permis délivré par le gouvernement cen-

---

(1) V. La Vie des Peuples, 10 mai 1922, t. VII, pp. 308 et 356.
(2) V. Revue internationale du travail (du Bureau international du travail), juin 1922, t. V, n° 6, pp. 1047-1049.

tral (1). — Une proposition de loi règlant les conditions d'admission, de séjour et d'établissement des étrangers en France a été déposée sur le bureau de la Chambre des députés par le gouvernement successivement le 3 juin 1919 (Chambre, annexe n° 6230) et le 27 janvier 1920 (Chambre, annexe n° 248). En ce qui concerne l'admission des étrangers, cette proposition admet que l'entrée du territoire est libre et n'est pas restreinte aux frontières par l'exigence de la production d'un passeport : « Mesure exceptionnelle, utile en cas de guerre ou de troubles intérieurs, dit l'exposé des motifs de 1920, le régime des passeports apporte une entrave sérieuse à la liberté de la circulation ; il offre de plus l'inconvénient de subordonner l'accès et le séjour sur notre territoire au bon vouloir des autorités étrangères qui restent maîtresses d'arrêter ou de limiter l'immigration de leurs nationaux en France par le refus de la délivrance de passeports. Or, les mesures de police qu'un Etat juge indispensables à sa sécurité doivent être prises par lui dans le plein et libre exercice de sa souveraineté, sans faire appel au concours ou à l'intervention d'Etats étrangers dont les intérêts peuvent être différents des siens ».

Sous le régime des passeports, on admet que des « laissez-passer » peuvent être exceptionnellement accordés, dans des cas donnés, à des personnes déterminées. Des atténuations sont parfois, par des conventions, établies aussi au profit de certains habitants des zones frontières pour circuler dans des communes limitativement indiquées de ces zônes : des « cartes de frontière », dont la délivrance exige moins de formalités que celle des passeports, sont alors délivrées. Une convention en ce sens a été signée le 7 décembre 1918 entre la France et l'Italie (2).

Au mois d'octobre 1920, il s'est tenu à Paris, sous les auspices du Comité provisoire des communications et du transit de la Société des Nations, une conférence internationale sur les passeports qui a demandé notamment que la durée de validité des visas d'entrée des passeports fût d'une année et que le droit perçu pour l'octroi de ces visas ne dépassât pas 10 francs avec

---

(1) V. Padoux, J. I. P., t. XLVII, p. 429. — V. Wellington Koo, *Right of aliens in China.* — Comp. Tyan, *International law in China.*

(2) Des Etats européens, même à l'époque moderne, ont été parfois amenés par des circonstances particulières à restreindre exceptionnellement l'usage des cartes frontières. Ainsi, en décembre 1919, à la suite de la guerre mondiale, lorsque la crise du change avait fait tomber le mark beaucoup plus bas que le franc, les autorités allemandes de Constance décidèrent de ne plus délivrer aux Suisses des environs les cartes qui leur permettaient de passer librement la frontière et de venir faire des achats en territoire allemand : profitant de l'énorme différence de valeur existant entre le mark allemand et le franc helvétique, les acheteurs suisses menaçaient de vider complètement la ville de Constance (Temps du 21 décembre 1919).

une réduction notable pour les émigrants. Ces propositions ont été consacrées tout à la fois dans le rapport élaboré à Londres en mars 1922 en vue de la conférence de Gênes par les experts des puissances qui ont pris l'initiative de cette conférence (art. 55) et dans le rapport de la Commission économique de la conférence de Gênes en date de mai 1922 (art. 55) (1).

441[10]. — *Système des taxes d'entrée.* — Les Etats-Unis et les colonies de la Grande-Bretagne sont les pays qui ont surtout appliqué le système d'une redevance à percevoir des étrangers qui veulent entrer sur leur territoire. — Aux Etats-Unis, un droit d'entrée de 50 cents a été en 1882 (loi du 3 août) imposé à chaque immigrant européen, et ce droit a été ensuite porté à un dollar en 1894 (loi du 18 août), puis en 1903 (loi du 3 mars) à deux et en 1907 (loi du 20 février) à quatre dollars. — Dans les colonies anglaises, c'est, pour la plupart d'entre elles, tout au moins au début, seulement des Asiatiques qu'une redevance est exigée. Mais celle-ci est assez élevée. Au Canada, d'après des lois de 1884, 1900 et 1903, la taxe de débarquement imposée à tout Chinois arrivant dans le pays montait à 250 francs, 500 francs et 2.500 francs (500 dollars). Les Etats d'Australie (en 1855, Victoria ; en 1857, South Australia ; en 1861, New South Wales ; en 1877, Queensland) ont décidé qu'aucun navire ne pourrait apporter plus d'un Chinois par 10 tonnes de son tonnage et que le capitaine devrait déposer 10 livres à la douane pour chaque Chinois débarqué ; à partir de 1880, des lois nouvelles ont, dans la plupart de ces Etats, soumis chaque Chinois à l'obligation de payer à son entrée dans le pays une taxe de 10 livres, qui a été successivement élevée à 30 et à 100 livres (2). Les mesures prises en Australie contre les Chinois ont été par la suite étendues à tous les émigrants. Une loi de 1906, modifiée par une autre loi du 6 octobre de la même année, et une loi du 25 octobre 1910 ont exigé de chaque Chinois qui débarque ou essaie de débarquer en Nouvelle-Zélande le paiement d'une somme de 100 livres sterling.

441[11]. — *Système de sélection et d'exclusion.* — Ce système a reçu son application à la fois en Europe et en Amérique.

441[12]. — En Europe, un seul pays l'a adopté : la Grande-Bretagne, en 1905. Aux termes d'un act du 11 août 1905, dit *Aliens Act* de 1905, entré en vigueur le 1er janvier 1906, qui a abrogé l'act de 1836 et avec lui l'obligation du passeport et la déclaration de résidence, l'admission des étrangers en Angleterre, en Ecosse et en Irlande est soumise à une inspection par un officier de doua-

---

(1) V. La Vie des Peuples, 10 mai 1922, t. VII, pp. 318 et 369.

(2) V. Jeancourt-Galignani, *L'immigration et le droit international*, 1908, pp. 151 et s. — Comp. Cailleux, *La question chinoise*, pp. 137 et s.

nes (*Immigration officer*) et par un médecin (*Medical officer*), qui doit conduire à certaines exclusions. Mais ce ne sont pas tous les étrangers qui sont assujettis à cette inspection : y sont soumis seulement les passagers d'entrepont (*Steerage passengers*), non les passagers de cabine (*Cabin passengers*), arrivant à certains ports (les ports d'immigration), par certains bateaux (les *Immigrant ships*, c'est-à-dire les navires transportant en Grande-Bretagne plus de 20 passagers d'entrepont), et qui sont des immigrants proprement dits, c'est-à-dire des personnes qui ne doivent pas rester simplement un temps limité dans le Royaume ou qui ne sont pas de purs transitaires (*Transmigrants*), porteurs d'un billet à destination d'un autre pays. C'est parmi les individus ainsi soumis à l'inspection que les inspecteurs doivent chercher les indésirables (*Undesirables*) qui seront empêchés de pénétrer dans le Royaume. Les cas où un immigrant est réputé indésirable sont, d'après l'Aliens Act (sect. 1 [3]), au nombre de quatre : 1° s'il n'a pas en sa possession ou s'il n'est pas en état de se procurer des ressources suffisantes pour subvenir décemment à ses besoins personnels et à ceux de sa famille ; 2° s'il est fou ou idiot ou si, par suite d'une maladie ou infirmité, il semble devoir tomber à la charge des contribuables ou devenir un danger pour le public ; 3° s'il a été condamné dans un pays étranger avec lequel il existe un traité d'extradition et pour un crime, sans caractère politique, qui soit un crime susceptible d'extradition dans le sens de l'*Extradition Act* de 1870 ; 4° s'il a été l'objet d'un ordre d'expulsion. Mais il y a trois exceptions aux causes d'exclusion : 1° Certains étrangers, partis d'Angleterre après un minimum de six mois de résidence et y retournant après avoir été refusés ailleurs, seront toujours admis sans condition. 2° Les réfugiés politiques ou religieux ne peuvent se voir refuser l'accès du territoire britannique, même s'ils sont susceptibles de tomber à la charge publique. 3° Les personnes nées dans le Royaume-Uni de pères anglais ne pourront être refusées pour le seul motif de manque de ressources. Un immigrant refusé peut faire appel immédiatement ou dans les vingt-quatre heures devant l' « Immigration Board », composé de trois membres choisis sur une liste établie par le Home Secretary et dont la décision est en dernier ressort (1).

C'est dans la législation des colonies britanniques relative à la réception des étrangers qu'on peut trouver l'origine de l'Aliens Act de 1905, applicable à l'Angleterre, à l'Ecosse et à l'Irlande.

En effet, au Canada, des dispositions restrictives avaient été,

---

(1) V. Pépin, *L'Aliens Act de 1905*, 1913.

par des acts de 1886 et de 1902, adoptées contre les étrangers. D'après ces acts : 1° les fous, idiots, sourds-muets, aveugles, infirmes ne pouvaient entrer, à moins que les capitaines ne fournissent une caution de 300 dollars pour le cas où ils tomberaient à la charge de l'assistance dans les trois ans de leur arrivée ; 2° le débarquement des immigrants pauvres ou indigents pouvait être prohibé par une proclamation du gouverneur général ; 3° la même prohibition d'entrée, ne fût-ce que pour traverser le Canada, devait s'appliquer aux criminels et à toute autre classe désignée par le gouverneur. Des lois sur l'immigration, animées du même esprit, ont encore été promulguées au Canada le 13 juillet 1906, le 29 avril 1907 (1), en 1910, les 6 juin et 10 novembre 1919, le 4 juin 1921. — De même, au Natal, un act de 1897 prohibait l'entrée des pauvres, des idiots et des fous, des personnes souffrant de maladies contagieuses ou répugnantes, des criminels, à l'exclusion des délinquants politiques, des prostituées et des souteneurs, des personnes ne pouvant écrire et signer, en caractères d'une langue européenne, quelques phrases désignées par le gouverneur : l'entrée d'une personne prohibée la rendait passible d'emprisonnement et d'expulsion et une pénalité était en ce cas infligée aux capitaines. Dans un act plus récent de 1903, on ajouta comme immigrants prohibés les personnes considérées par le gouverneur comme indésirables par suite d'une information reçue du secrétaire d'Etat aux colonies ou d'un ministre d'un pays étranger. — Des dispositions plus ou moins analogues ont été également édictées en Tasmanie (1898), en Nouvelle-Zélande (1882, 1899, 1906, 1908) (2), en Australie (Commonwealth) (1901, 1905, 1908) (3), au Cap de Bonne Espérance (1902).

441[13]. — Dans la réalité, le système des indésirables constitue une invention des Etats-Unis et, d'une manière générale, de l'Amérique. Car c'est dans le Nouveau Monde qu'on en rencontre vraiment les premiers éléments (4).

441[14]. — La première idée du système date, aux Etats-Unis, de l'année 1875. Elle apparaît dans un Act du 3 mars 1875 qui interdit l'entrée du territoire de l'Union « à toute personne étran-

---

(1) V. G.-F. de Martens, *Nouveau recueil général de traités*, 3e série, t. V, p. 886 et t. VI, p. 638.

(2) V. G.-F. de Martens, *op. cit.*, 3e série, t. VIII, p. 276.

(3) V. G.-F. de Martens, *op. cit.*, 3e série, t. V, pp. 739 et 744 ; t. VIII, p. 284.

(4) V. Goulé, *L'immigration aux Etats-Unis et la loi du 20 février 1907*, Revue de droit international privé, 1908, p. 372. — Quincy Wright, *La condition des étrangers aux Etats-Unis*, Bulletin de la Société de législation comparée, novembre-décembre 1921, pp. 210 et s. — Salvy, *L'immigration aux Etats-Unis et les lois fédérales*, 1908. — Zeballos, *La nationalité*, 1919, t. IV et V, pp. 56 et s.

gère ayant subi une condamnation infamante pour des raisons non politiques et à toute femme arrivant aux Etats-Unis dans le but de s'y livrer à la prostitution » (1). Mais ces deux causes d'exclusion sont bientôt complétées par d'autres. Le 3 août 1882, après avoir établi sur chaque passager non américain entrant dans le pays un droit de 50 cents, un *Immigration Act* charge une commission, nommée par le gouverneur de chaque Etat, d'examiner les navires à leur arrivée et de signaler au receveur des douanes les condamnés, fous, idiots et personnes susceptibles de tomber à la charge publique qui, non autorisés à débarquer, devront être renvoyés dans leur pays. Une loi du 26 février 1885 établit ensuite une nouvelle catégorie d'indésirables en fermant les Etats-Unis aux immigrants ayant conclu préalablement à leur embarquement un contrat de travail exécutoire sur le territoire américain : la prohibition, toutefois, ne doit pas s'appliquer aux acteurs, conférenciers, artistes ou chanteurs de profession, secrétaires particuliers, domestiques et ouvriers d'une industrie inconnue dans l'Union. La législation continue à devenir de plus en plus stricte. L'*Immigration Act* du 3 mars 1891 ajoute aux classes exclues précédemment « toutes les personnes pouvant devenir une charge publique, souffrant de maladie contagieuse, repoussante ou dangereuse, ayant été condamnées pour crime ou délit infamant, à l'exception des infractions politiques, les polygames, et aussi les personnes dont le billet a été payé avec l'argent d'autrui ou qui ont été assistées par autrui pour venir ». Et, le 3 mars 1893, il est prescrit que les capitaines doivent fournir à l'officier d'immigration des listes détaillées de chacun des passagers étrangers, avec les indications suivantes, notamment « s'il sait lire et écrire, s'il a payé lui-même son passage, s'il a de l'argent, s'il a plus de 30 dollars, si moins combien ?, s'il vient rejoindre un membre de sa famille, s'il a été en prison, s'il est à la charge de l'assistance, s'il est polygame, s'il a un contrat de travail, s'il est infirme, s'il est dans de bonnes conditions de santé au point de vue physique et moral ». Dix ans plus tard, une loi du 3 mars 1903 exclut, dans sa section 2, comme indésirables : les fous, les idiots, les épileptiques, les personnes ayant eu des crises de folie dans les cinq dernières années ou deux ou plusieurs crises récentes, les pauvres et personnes pouvant tomber à la charge de l'assistance, les mendiants professionnels, les anarchistes, les personnes atteintes de maladies répugnantes ou contagieuses, les personnes venant avec un contrat de travail, les prostituées et les

---

(1) En Amérique, à cet égard, on assimile aux prostituées les femmes vivant en concubinage (Cour suprême des Etats-Unis, 24 février 1908, Chicago legal News, 7 mars 1908, p. 237). — V. J. I. P., t. XXX, p. 574.

souteneurs, les criminels, les polygames. Nouvelle loi, le 20 février 1907, dont l'article 2 réunit en ces termes détaillés toutes les causes d'exclusion : « Les catégories suivantes d'immigrants ne seront pas autorisées à débarquer aux Etats-Unis : les idiots, les imbéciles, les faibles d'esprit, les épileptiques, les fous, les personnes ayant été atteintes de folie depuis cinq ans ou ayant eu deux attaques de folie ou plus, les miséreux, les personnes susceptibles de tomber à la charge publique, les mendiants de profession, les personnes atteintes de maladie contagieuse ou répugnante, les personnes non comprises dans aucune autre catégorie et certifiées par le médecin inspecteur présenter quelque infirmité mentale ou physique les empêchant de gagner leur vie, les personnes condamnées pour crime autre qu'un crime politique, les polygames ou les personnes dont la religion admet la polygamie, les anarchistes ou ceux qui prêchent le renversement du gouvernement des Etats-Unis ou de tout autre Etat par la force, la violence ou l'assassinat des fonctionnaires, les prostituées ou les femmes entrant aux Etats-Unis en vue de la prostitution et dans tout autre but immoral, les « contract laborers » venus en Amérique à la suite d'offres, de promesses d'emploi ou d'accords verbaux ou écrits, exprès ou tacites, pour y accomplir un travail d'art ou non, ceux qui dans l'année suivant leur entrée aux Etats-Unis ont été expulsés pour y être venus à la suite de sollicitations ou de contrats, toute personne dont le billet a été payé par une autre ou ayant reçu un secours en argent pour émigrer, à moins qu'il n'apparaisse bien clairement que la personne en question n'appartient à aucune catégorie d'exclus et que son billet n'a été payé par aucune corporation, association, société, municipalité ou gouvernement étranger, soit directement, soit indirectement, les enfants de moins de 16 ans non accompagnés par un de leurs parents ». D'après la loi du 20 février, un droit d'entrée de 4 dollars par personne est imposé aux étrangers venant aux Etats-Unis ; mais ceux qui ne font que traverser le territoire y ont libre accès sans restriction. — Cette loi du 20 février 1907 a été soumise le 26 mars 1910 à certaines modifications (1). — Enfin une loi d'immigration du 1er mai 1917 a amendé et codifié la législation antérieure : elle prévoit l'exclusion de nombreuses catégories d'étrangers, tels que les illettrés de plus de 16 ans à moins qu'ils ne fuient des persécutions religieuses, les idiots, les épileptiques et les fous, les alcooliques, les indigents et les prostituées, les personnes atteintes de maladies contagieuses ou dangereuses, les personnes incapables de gagner leur vie et les tra-

(1) G.-F. de Martens, *Nouveau recueil général de traités*, 3e série, t. VI, pp. 708 et 726.

vailleurs embauchés par contrat, les criminels, les polygames, les anarchistes et les extrêmistes. — Le 21 mai 1918, le président est autorisé à imposer en temps de guerre des restrictions spéciales à l'admission des étrangers.

L'Act du 1er mai 1917 est la dernière loi qui ait été rendue dans l'esprit qui avait depuis 1875 inspiré les Etats-Unis. Après la grande guerre, afin de diminuer plus encore l'immigration sur son territoire, l'Union a introduit un nouveau système d'exclusion des étrangers (1). C'est une loi du 19 mai 1921 qui l'a inauguré (2). Cette loi, qui devait avoir effet pendant treize mois, du 3 juin 1921 au 30 juin 1922, décide, en effet, que la quantité d'étrangers à admettre annuellement aux Etats-Unis, pour une nationalité quelconque, ne devra pas dépasser 3 0/0 du nombre de personnes de la même nationalité résidant aux Etats-Unis au moment du recensement de 1910 (3) et que le nombre d'immigrants pouvant entrer dans le pays au cours d'un mois sera au maximum de 20 0/0 du nombre total pour l'année ; le contingent fixé pour chaque nationalité doit être au surplus réparti entre les différents ports américains (4). A la date du 12 mai 1922, un décret du pré-

---

(1) A la Chambre des Etats-Unis, en 1920, un député, M. Johnson, proposa de suspendre l'immigration pendant deux années. Cette proposition fut votée par la Chambre le 11 décembre, mais elle a été refusée par le Sénat.

(2) Une loi semblable, qui avait pour origine des projets des sénateurs Sterling et Dillingham, avait été déjà votée par le Sénat le 19 février 1921 ; mais le président Wilson y avait opposé son veto. Sous la présidence de son successeur, M. Harding, en avril 1921, M. Dillingham représenta son projet. C'est ce projet qui est devenu la loi du 19 mai 1921. V. Ramon et Drouillet, *L'immigration blanche aux Etats-Unis au lendemain de la guerre*, Revue des sciences politiques, t. XLV, 1922, pp. 268 et s.

(3) On a calculé qu'ainsi le nombre total des immigrants ne pouvait dépasser 355.825, soit 197.577 immigrants provenant du centre et du nord-ouest de l'Europe et 158.248 provenant du reste du monde entier.

(4) MM. Sterling et Kelly, dans des projets déposés le 27 avril et le 1er juillet 1921, ont proposé l'institution d'un bureau d'immigration qui déterminerait le nombre d'immigrants de chaque nationalité et de chaque race susceptibles d'être recueillis aux Etats-Unis, le nombre d'immigrants d'une race et d'une nation quelconque à admettre chaque année ne devant pas dépasser 10 % du nombre des citoyens naturalisés et des citoyens américains de naissance dont le père ou la mère appartiennent à la nation et à la race en question d'après le recensement le plus récent. Un autre projet de M. Johnson, du 16 juillet 1921, obligeait tout étranger désirant entrer aux Etats-Unis à présenter un passeport délivré par un gouvernement reconnu *de jure* ou *de facto* par le gouvernement des Etats-Unis : des inspecteurs d'immigration attachés aux consulats et vice-consulats américains dans les ports d'où les immigrants s'embarquent pour les Etats-Unis autoriseraient ou interdiraient le départ des immigrants ; ceux-ci, à leur arrivée dans les ports américains, devraient y être examinés par les agents d'immigration et les autorités médicales ; le projet prohibe toujours l'accès du territoire à certaines catégories d'étrangers indésirables. V. Revue internationale du travail, 1922, pp. 117 et s., 536.

sident Harding a étendu, pendant deux ans, à partir du 30 juin 1922, la limitation à 3 0/0 de l'immigration aux Etats-Unis (1). A un congrès sur l'immigration qui s'est réuni aux Etats-Unis, sous les auspices de la *Young Women Christian Association,* du 14 janvier au 25 février 1922, les orateurs, sans s'opposer au principe de la restriction de l'immigration, ont été unanimes à réclamer des améliorations à la législation actuelle : un membre du congrès, M. Elsworth Huntingon, a préconisé une sélection scientifique des immigrants d'après leurs aptitudes diverses et non d'après leur nationalité.

441[15]. — La voie dans laquelle les Etats-Unis se sont engagés à partir de 1875 a été suivie également par les pays de l'Amérique Centrale et de l'Amérique du Sud. Dans ces pays, quelque larges qu'ils soient pour admetire chez eux des ressortissants étrangers, toute une série de lois ont interdit l'accès du territoire national à certaines catégories d'étrangers pouvant devenir une cause de troubles pour l'ordre et la sécurité ou une menace pour la santé publique, notamment aux délinquants, aux personnes de mauvaise vie et mœurs, aux individus âgés de plus de 60 ans, à moins qu'ils ne soient chefs de famille, aux mendiants de profession, aux gitanes, aux aventuriers ou vagabonds de mauvaise conduite notoire, aux anarchistes, aux fous, aux maniaques dangereux, aux idiots, aux invalides, aux rachitiques, aux phtisiques, aux lépreux, aux épileptiques et en général aux personnes atteintes de maladies répugnantes ou contagieuses. On peut signaler en ce sens, en ce qui concerne les restrictions à l'entrée des étrangers : au Guatémala une loi du 30 avril 1909, au Panama des lois du 29 décembre 1913 et du 19 décembre 1914, au Brésil des lois du 7 janvier 1907, du 31 décembre 1910 et du 6 janvier 1921 (2), en Argentine une loi du 19 octobre 1876, au Mexique une loi du 22 décembre 1908 (3), en Uruguay une loi du 10 juin 1890 et des décrets des 10 décembre 1894 et 18 février 1915, en Colombie une loi du 3 novembre 1920, au Vénézuéla des lois du 26 août 1904, 24 juin 1918, 24 juin 1919 (4), dans la République Dominicaine une loi du 29 décembre 1913, au Pérou des lois et décrets des 14 octobre 1893, 14 mai 1909 et 22 septembre 1920, à Cuba des lois des 11 juillet 1906 et 3 août 1917, au Chili un décret du 24 juillet 1909. En Bolivie, un décret du 27 octobre 1921 rend obligatoire pour toute personne désirant pénétrer sur le territoire de la

---

(1) V. Ramon et Drouillet, *L'immigration blanche aux Etats-Unis au lendemain de la guerre,* Revue des sciences politiques, t. XLV, 1922, pp. 268 et s.

(2) V. J. I. P., t. XLVIII, p. 287.

(3) G.-F. de Martens, *op. cit.*, 3e série, t. VI, p. 823.

(4) V. Planas-Suarez, J. I. P., t. XLVIII, p. 38.

République la présentation, à la requête des autorités compétentes, d'un passeport d'identité délivré dans le pays d'origine du voyageur et de certificats d'un médecin et de la police de sa dernière résidence spécifiant que le voyageur n'est pas atteint de maladie infectieuse, qu'il n'a été ni condamné ni poursuivi pour actes criminels au cours des cinq années précédentes et qu'il exerce une profession respectable.

Tendance analogue dans les pays de l'Asie. Des mandats du Président de la République de Chine de juin 1919 ont interdit l'entrée du territoire chinois aux vagabonds, indigents et à toute personne dont la présence en Chine pourrait être dangereuse pour la tranquillité ou la salubrité publiques (1).

441[16]. — En Amérique, dans les pays latins aussi bien qu'aux Etats-Unis, une situation particulière a encore été faite, au point de vue de leur admission sur le territoire national, aux individus appartenant à certaines races, notamment à la race asiatique.

441[17]. — Entre les Etats-Unis et la Chine, les articles 5, 6 et 7 d'un traité du 28 juillet 1868 (*traité Burlingame*) avaient garanti la libre circulation et la libre émigration des sujets d'un pays dans l'autre, que ceux-ci voyagent pour leur agrément, pour leur commerce ou même en vue de se fixer d'une façon permanente. — Mais, à partir de ce traité, l'immigration chinoise prit de grandes proportions : elle atteignait le nombre de 35.614 individus en 1882. — Les ouvriers chinois, sobres, laborieux, consommant peu, firent dès lors une concurrence redoutable aux ouvriers américains. — Des réclamations s'étant élevées à cet égard, spécialement en Californie, un nouveau traité fut conclu le 17 novembre 1880, qui autorisa les Etats-Unis, non pas à interdire complètement, mais à limiter ou à suspendre l'immigration chinoise dans le cas où ils estimeraient que celle-ci doit porter atteinte aux intérêts nationaux ou compromettre l'ordre public. — Et, pour donner force exécutoire aux dispositions du traité, un Act fut voté par le congrès le 6 mai 1882 (amendé le 5 juillet 1884), dont l'article 1[er] disposa que l'immigration chinoise serait suspendue aux Etats-Unis pendant une durée de dix années, sauf en ce qui concerne certaines personnes spécifiées, professeurs, étudiants, voyageurs, négociants et fonctionnaires. — Cependant diverses émeutes éclatèrent sur le territoire de l'Union dans lesquelles des Chinois furent tués ou blessés. — Un nouveau traité fut alors signé à Washington, le 12 mars 1888, qui interdit pendant une durée de vingt ans l'entrée des Etats-Unis aux ouvriers chinois, les fonctionnaires, étudiants, professeurs, marchands ou touristes chinois pouvant seuls y pénétrer avec un certificat de leur gou-

---

(1) V. Padoux, J. I. P., t. XLVII, p. 429.

vernement ou du pays de leur dernière résidence. Mais le gouvernement chinois a refusé de le ratifier. — Dans cette situation, le gouvernement des Etats-Unis décida de mettre en mouvement ses pouvoirs législatifs pour pourvoir à sa propre défense, et le Congrès vota une loi restrictive qui fut approuvée par le président des Etats-Unis le 1er octobre 1888. Cette loi interdit le retour aux Chinois qui ont quitté les Etats-Unis et toute immigration nouvelle pendant vingt ans. — Le 5 mai 1892, une nouvelle loi, dite loi Geary, a prorogé pour dix années les lois relatives à l'immigration et soumis à une réglementation particulièrement sévère les Chinois habitant le territoire américain. — La Chine réclama contre cette loi. — Des négociations furent engagées entre les deux pays et aboutirent, le 17 mars 1894, à la conclusion d'un traité : pendant une période de dix années, à compter de l'échange des ratifications, l'émigration des travailleurs chinois aux Etats-Unis est interdite, sauf dans certains cas prévus à l'article 2 ; les Chinois, obligés de faire un voyage dans leur pays, peuvent rentrer aux Etats-Unis s'ils y ont laissé leur femme légitime et leurs enfants ou s'ils y possédaient une propriété d'une valeur de 1.000 dollars ou s'ils y avaient une créance de pareille somme à recouvrer : ils doivent, avant leur départ, remettre à l'autorité compétente une déclaration écrite établissant ces faits, dont l'autorité vérifiera la sincérité ; les dispositions de la convention n'affectent d'ailleurs en aucune manière le droit actuellement accordé aux sujets chinois qui sont employés, marchands, instituteurs et même aux Chinois voyageant dans un but de curiosité ou de plaisir de venir aux Etats-Unis et d'y résider. Ce traité, qui devait durer dix ans, fut dénoncé par la Chine quelques mois avant l'époque de son expiration. — Différentes lois ont été encore successivement rendues aux Etats-Unis en 1894, 1900, 1901, 1902, 1903, 1905, 1907, 1912 et 1913 au sujet de l'immigration des Chinois, pour la règlementer toujours dans un sens restrictif. Des lois des 5 février et 1er mai 1917 prévoient l'exclusion des Asiatiques d'une zone géographique déterminée comprenant la majeure partie de la Chine et du Japon (1).

---

(1) Sur l'immigration chinoise aux Etats-Unis, V. R. D. I. P., t. I, pp. 555 et s. ; Cailleux, *op. cit.*,; Coolidge, *Chinese immigration*, 1909; Chester Holcombe, *The question of chinese exclusion*, 1905; Moore, *Digest of intern. law*, t. VI, pp. 187-216; Wittmaack, *La législation sur les Chinois aux Etats-Unis*, Zeitschrift für internationales privat und öffentliches Recht, 1906, p. 153. — V. *Treaty, laws and regulations governing the admission of the Chinese*, 1909, recueil publié par le « Bureau of immigration and naturalization of the Dept. of commerce and labor ». — Le 27 avril 1921, un sénateur américain, M. Sterling a déposé un projet instituant un bureau d'immigration qui déterminerait le nombre d'immigrants de chaque nationalité et de chaque race à accueillir aux Etats-Unis, ce nombre ne

441[18]. — Les Etats de l'Amérique latine se sont, comme les Etats-Unis, montrés rigoureux vis-à-vis de l'immigration chinoise. Par un décret du 14 septembre 1889, la République de l'Equateur a interdit aux Chinois l'entrée du pays, en réservant à ceux qui y étaient déjà le droit d'y rester, sauf faculté d'expulsion du gouvernement. — Le Costa-Rica, par une loi du 20 juillet 1896, a défendu absolument l'immigration des individus de nationalité chinoise, mais autorisé ceux déjà établis dans le pays à y demeurer, en sortir et y rentrer. — De même, en vertu de lois du 25 janvier 1896 et du 30 avril 1909, le Guatemala a prohibé l'entrée sur son territoire des individus « de race mongolique ». — Dispositions également prohibitives à l'encontre des Chinois dans des lois et décrets de la République de Panama des 11 mars et 15 avril 1904, 24 mars 1913 et 19 décembre 1914 ; une loi du 3 février 1917 décida que les Chinois antérieurement établis dans le pays et qui, après l'avoir quitté, veulent y rentrer ne peuvent y être admis que par le port de Balboa. — A Cuba, des décrets et des lois des 15 mai 1902, 11 novembre 1905, 11 juillet 1908 et 22 août 1910 ont interdit l'importation de Chinois comme travailleurs et comme colons ; ils ne leur ont permis l'entrée qu'à titre de commerçants et de voyageurs libres. — En Colombie, une loi du 24 avril 1887 a prohibé l'importation de Chinois pour tous travaux quelconques sur le territoire colombien ; mais une loi du 16 novembre 1892, abrogeant celle de 1887, a autorisé le gouvernement, pour le cas où il le jugerait opportun, à introduire des ouvriers chinois. — Un décret du Pérou du 14 mai 1909 a aussi suspendu l'immigration des Chinois ; mais, ce décret ayant amené des difficultés entre la Chine et le Pérou, un protocole signé entre les deux pays le 28 août 1909 en a fait cesser les effets (1). — Au Venezuela, la loi sur l'immigration du 24 juin 1919 n'accepte pas comme immigrants les individus qui ne sont pas de race européenne ou insulaires de race jaune de l'hémisphère nord (2). — A l'opposé des pays qui précèdent, le Brésil a au contraire permis la libre entrée des Chinois, à la condition qu'ils ne soient pas indigents, mendiants, pirates, criminels, malades de corps ou d'esprit, inaptes au travail dans une industrie quelconque : c'est la stipulation que renferment un traité

---

devant pas dépasser 10 % de celui des citoyens naturalisés et des citoyens américains de naissance dont le père ou la mère appartient à la nationalité et à la race en question : ce projet abrogeait toutes les lois spéciales concernant les immigrants chinois ; à l'avenir, l'immigration asiatique devait être soumise aux dispositions spéciales de la loi.

(1) G.-F. de Martens, *op. cit.*, 3e série, t. V, p. 578.

(2) V. J. I. P., t. XLVIII, p. 39.

conclu à Tientsin entre les deux pays le 3 octobre 1881 et une loi brésilienne du 5 octobre 1892 (1).

441[19]. — Une sérieuse opposition à l'immigration chinoise s'est de même fait sentir dans les colonies de la Grande-Bretagne. Ainsi, au Canada, on soumit l'entrée des Chinois à une taxe qui s'éleva par tête successivement, en 1884, en 1900 et en 1903, à 250, 500 et 2.500 francs, et on défendit aux navires de transporter plus d'un certain nombre d'immigrants chinois (un immigrant par 50 tonnes du tonnage d'après la loi du 10 juillet 1903) ; on interdit, d'autre part, le débarquement des Chinois pauvres ou pouvant tomber à la charge publique, idiots ou fous, atteints de maladies repoussantes, infectieuses ou contagieuses, vivant de leur prostitution ou de celle des autres : citons en ce sens des lois du 10 juillet 1903, du 30 janvier 1907 (revised statutes de 1906) et du 20 juillet 1908 (2). Un décret du 9 mai 1910 a décidé que tout immigrant d'origine asiatique devait apporter sur lui, en numéraire, au moins $ or 200 (1.000 francs). Le 4 juin 1921, a encore été rendue une nouvelle loi sur l'immigration chinoise. — En Australie, la question de l'immigration chinoise s'est posée avec une acuité extrême, surtout dans la province de Victoria où des lois de 1881 et de 1888 réglementent rigoureusement l'immigration des Chinois. — En juin 1888, les représentants de la Nouvelle Galles du Sud, de Victoria, de l'Australie du Sud, du Queensland, de l'Australie occidentale et de la Tasmanie se sont réunis à Sidney en vue de combiner les moyens les plus aptes pour combattre l'immigration chinoise (3). — En Nouvelle-Zélande, outre les Acts généraux sur l'immigration de 1882, 1899, 1906 et 1908, on doit signaler spécialement, en ce qui concerne l'immigration chinoise, des lois de 1881, 1888, 1896, 1901, 1907 et 1908 : d'après l'Act de 1908, un navire arrivant dans la colonie ne peut avoir à bord plus d'un Chinois par 200 tonnes et chaque Chinois entrant sur

---

(1) V. Zeballos, *op. cit.*, t. IV et V, pp. 181 et s. — R. D. I. P., t. IV, p. 136; t. XI, p. 565; t. XVII, p. 256. — G.-F. de Martens, *Nouveau recueil général de traités*, 3e série, t. V, p. 578.

(2) V. G.-F. de Martens, *op. cit.*, 3e série, t. V, p. 771; t. VIII, pp. 264 et 262.

(3) V. Lawrence-Wheaton, *Commentaires*, t. IV, pp. 243 et s. — De Varigny, *L'invasion chinoise et le socialisme aux Etats-Unis*. — « Par l'émigration, la Chine prend contact avec les Etats-Unis, l'Océanie, les Républiques espagnoles. Elle prend pied dans l'Australie du Nord et dans la Nouvelle-Zélande, au nom même des traités qu'on l'a contrainte de signer. Le parlement australien cherche vainement les moyens de repousser cette invasion redoutable. De quel droit les chasserait-on? Ils émigrent en vertu de traités qu'ils n'ont ni voulus ni désirés, qu'on leur a *violemment* imposés. Comment les remplacerait-on? Aucune race ne voudrait et ne pourrait travailler à aussi bon compte, aucune ne voudrait vivre d'aussi peu » (De Varigny, *L'Océan pacifique*, pp. 112 et 113).

le territoire doit payer une somme de 100 livres. Aucun Chinois n'est d'ailleurs admis à pénétrer en Nouvelle-Zélande s'il n'est pas capable de lire au moins 100 mots en langue anglaise (1).

441[20]. — La race chinoise n'est pas la seule qui se soit trouvée atteinte dans ces divers pays. Conformément à la loi costaricienne du 20 juillet 1896 qui donnait au pouvoir exécutif la faculté de s'opposer à l'immigration d'autres races que la chinoise qu'il estimerait nuisibles au progrès et au bien-être de la république, un décret du 10 juin 1914 a interdit l'entrée des Arabes, Syriens, Arméniens et gitanes de quelque nationalité qu'ils soient. — Au Panama, des lois et décrets des 11 mars et 15 avril 1909, 24 mars 1913, 19 décembre 1914 et 3 février 1917 ont appliqué aux Turcs, Syriens et Africains du Nord de race turque les mêmes règles qu'aux Chinois. — Une loi de Haïti du 13 août 1903 a déclaré qu'à partir de sa promulgation aucun Syrien ne serait admis sur le territoire de la République et que les Syriens déjà admis dans le pays ne pourraient faire le commerce de détail (2). — Au Canada, les Hindous sont exclus aussi bien que les Chinois. Une loi de 1910 a de même interdit l'immigration des Indiens au Natal (3).

441[21]. — Entre les Etats-Unis et le Japon, un traité a été signé le 22 novembre 1894 qui stipulait la libre admission réciproque des sujets des deux pays, mais avec la réserve que pareille stipulation « n'affectait point les lois, ordonnances et règlements relatifs au commerce, à l'immigration des ouvriers, à la police, à la sécurité publique qui sont ou seront mis en vigueur dans l'un des deux pays ». Après la guerre russo-japonaise de 1904-1905, les sujets du Mikado affluèrent en grand nombre aux Etats-Unis. Cette invasion jaune, qui venait faire concurrence au travail américain, souleva aussitôt dans l'Union les plus vives protestations ; des faits de boycottage se produisirent même à cette occasion en certains endroits vis-à-vis des Japonais (n[os] 454[1] et 985[1]) (4). Un Act fut alors voté aux Etats-Unis le 20 février 1907 en vue de mettre indirectement obstacle à l'immigration nipponne. Tandis que jusqu'ici les ouvriers japonais avaient le droit de recevoir des passeports de leur gouvernement pour les possessions américaines, les Philippines et les Hawaï, d'où ils pouvaient se rendre en toute liberté sur le territoire

---

(1) V. G.-F. de Martens, *op. cit.*, 3[e] série, t. VIII, pp. 276 et 281.

(2) G.-F. de Martens, *op. cit.*, 3[e] série, t. V, p. 781. — V. pour l'immigration des Syriens en Haïti, R. D. I. P., t. XII, p. 441.

(3) V. Zeballos, *op.* et *loc. cit.* — R. D. I. P., t. XII, p. 441.

(4) V. Barthélémy, R. D. I. P., t. XIV, p. 653. — Goulé, Revue de droit international privé, 1908, p. 372. — V. incident Gorki, J. I. P., t. XXV, p. 1092.

continental des Etats-Unis, ce voyage n'étant pas considéré par les lois américaines comme un fait d'immigration, cet Act déclara en effet : « Toutes les fois que le président est convaincu que des passeports sont délivrés par un gouvernement étranger à ses citoyens se rendant dans un pays autre que les Etats-Unis au détriment de la main-d'œuvre nationale, le président aura le droit de refuser aux sujets du pays délivrant de tels passeports l'accès du territoire américain ». Le Japon n'éleva aucune réclamation contre cette disposition du bill, qui en réalité n'était que l'application de la réserve insérée au traité de 1894. Bien plus, un mois plus tard, il s'engagea à ne délivrer désormais aucuns passeports aux ouvriers japonais pour le territoire continental des Etats-Unis. Dans cette situation, le président Roosevelt rendit un ordre d'exécution par lequel il défendit l'accès du territoire américain à tous les ouvriers, sujets de l'Empire japonais. — En 1910, le gouvernement du Mikado dénonça le traité du 22 novembre 1894, et des négociations commencèrent entre Tokio et Washington pour la conclusion d'un nouveau traité. Le 21 février 1911, un traité de commerce fut passé entre les Etats-Unis et le Japon déclarant que « les citoyens ou sujets de chacune des parties contractantes auront la liberté d'entrer, de voyager et de résider dans les territoires de l'autre » ; mais il fut entendu — et c'est à cette condition que le traité fut ratifié par le Sénat américain — que le gouvernement du Japon maintiendrait la même limitation et le même contrôle qu'il avait exercés précédemment dans la règlementation de l'émigration ouvrière pour les Etats-Unis. C'est effectivement la déclaration que fit le jour même de la signature du traité l'ambassadeur du Japon à Washington, baron Uchida (1). Ainsi, par un accord qui faisait appel à la bonne foi réciproque des deux pays, le territoire des Etats-Unis était ouvert en principe aux Japonais, mais le gouvernement du Japon s'engageait à empêcher les citoyens de s'y rendre pour s'y établir. L'accord a été à peu près respecté. Pendant la grande guerre de 1914-1919, M. Roland H. Morris, ambassadeur des Etats-Unis à Tokio, négocia et parvint à conclure un nouvel arrangement ; mais l'administration républicaine du nouveau président, M. Harding, rejeta la convention, celui-ci voulant discuter en bloc toutes les difficultés avec le Japon. Il n'a pas été voté, postérieurement au traité de 1911, de loi américaine excluant directement les immigrants japonais ; mais une loi du 5 février 1917, complétée par une autre du 1er mai suivant, a inséré dans son texte la disposition de la loi du 20 février 1907 autorisant le président à refuser l'admission aux étrangers munis de passeports pour les possessions insu-

(1) V. Strupp, R. D. I. P., t. XVIII, p. 675.

laires américaines et les pays voisins qu'il croirait faire un usage frauduleux de ces passeports pour obtenir l'entrée aux Etats-Unis. Le 27 novembre 1920, le sénateur des Etats-Unis, M. Lodge, s'est prononcé pour un accord avec le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande règlant la question de l'immigration jaune. Quelques mois plus tard, les sénateurs des onze Etats de l'Ouest des Etats-Unis se sont réunis en une conférence pour étudier les moyens de remédier au péril jaune (1).

La loi de la République de Panama du 19 décembre 1914, qui a exclu les Chinois du territoire panamien, ne l'a point fermé aux Japonais.

Le 5 novembre 1895, un traité a été conclu par le Brésil avec le Japon, qui a reconnu aux citoyens et sujets respectifs de chacun des deux Etats le droit de se rendre librement dans tous lieux des territoires et possessions de l'autre. Une loi brésilienne du 5 octobre 1892 avait déjà autorisé la libre entrée des immigrants de nationalité japonaise sains de corps et d'esprit, aptes au travail, n'étant ni indigents, mendiants, pirates ou criminels.

Des lois de 1906 et de 1910 ont prohibé l'immigration japonaise au Canada. Cette interdiction a été règlementée en outre par un traité conclu entre le Canada et le Japon : ce dernier s'est engagé à ne pas délivrer plus de 400 passeports par an à des Japonais émigrant sur la terre canadienne. Des notes échangées le 23 décembre 1907 entre le Japon et la Grande-Bretagne ont décidé que le Japon, sans établir une limitation numérique de l'émigration de ses sujets au Canada, « prendrait des moyens efficaces pour restreindre cette émigration » (2).

Le Chili et le Japon ont, dans un traité du 25 septembre 1897, stipulé pour leurs citoyens et sujets respectifs une entière liberté de circulation entre leurs territoires. — Disposition semblable dans un traité de commerce du 17 novembre 1919 entre le Japon et le Paraguay.

441[22]. — Si, à l'époque moderne, dans la plupart des pays, des restrictions furent apportées à l'immigration afin de protéger le travail national contre la concurrence étrangère, les suites de la grande guerre de 1914 ont amené certains des Etats qui y participèrent à favoriser au contraire la venue sur leur territoire d'ouvriers étrangers. Des Etats à faible natalité, comme la France, avaient été par cette guerre spécialement éprouvés : beaucoup de leurs nationaux avaient été tués ou mutilés et de nombreuses

---

(1) V. René Pinon, *Une phase nouvelle de la lutte pour le Pacifique*, Revue des Deux-Mondes du 1er novembre 1921, pp. 113 et s.

(2) V. Descamps et Renault, *Recueil international des traités du XXe siècle*, 1907, p. 798.

parties de leur sol avaient été complètement dévastées. Pour réparer leurs pertes et leurs ruines, ils songèrent donc à faire appel à la main-d'œuvre étrangère en s'adressant à cette fin à divers pays d'émigration. C'est ainsi que la France, aussitôt la paix conclue, envoya en Pologne une mission de recrutement qui, à la date du 20 octobre 1919, avait déjà permis d'obtenir environ 12.000 travailleurs destinés aux régions décimées. Les services français compétents se mirent de même en relation avec le commissariat royal de l'émigration italienne et en une année, de la fin de 1918 aux derniers jours de 1919, ils purent ainsi introduire près de 80.000 ouvriers italiens. Finalement, il a paru aux Etats intéressés qu'à cet égard, pour sauvegarder à la fois les intérêts économiques des travailleurs étrangers et de leur pays d'origine ainsi que les intérêts des travailleurs nationaux qui ont besoin d'être protégés contre une sous-concurrence éventuelle des immigrants, la meilleure méthode consistait à conclure entre eux des accords déterminant les conditions de ces mouvements de population. En conséquence, des conventions relatives à l'émigration et à l'immigration ont été signées par la France avec la Pologne le 3 septembre 1919 et avec l'Italie le 30 septembre 1919 ; une troisième convention fut encore conclue le 20 mars 1920 entre la France et la Tchéco-Slovaquie (1). Trois idées générales caractérisent tous ces traités : 1° Ils donnent les plus grandes facilités aux nationaux de chacun des pays contractants désireux de se rendre dans l'autre pour y travailler. 2° Ils introduisent un principe nouveau en législation aussi bien qu'en matière internationale : celui de l'égalité du salaire et des conditions de travail et d'existence de tous les travailleurs employés sur un territoire, quelle qu'en soit l'origine ou la nationalité (retraites ouvrières, accidents du travail, accès à la petite propriété, sociétés de secours mutuel, chômage, etc.). 3° Ils prévoient l'institution d'une commission qui, afin d'éviter que le recrutement des travailleurs étrangers nuise aux travailleurs du pays d'immigration, doit, deux fois par an, évaluer approximativement le nombre des ouvriers qui semblent pouvoir être introduits et les régions vers lesquelles il convient de les diriger.

441[23]. — *Droit d'asile.* — Des individus peuvent vouloir se rendre dans un pays étranger pour échapper à des condamnations ou à des poursuites dans leur propre Etat à raison de crimes et délits de droit commun ou d'infractions politiques dont ils se sont rendus coupables. Le pays vers lequel ils se dirigent

---

(1) V. ces textes : Recueil des traités de la Société des Nations, 1920, p. 338 et 1921, p. 140 et Journal officiel de la République française, Documents parlementaires, Chambre, 1920, Annexe n° 288, p. 197.

est-il tenu de les accueillir, de leur donner « asile » sur son territoire ? Nous avons dit (n° 441[5]) que l'admission des étrangers sur le sol d'un Etat constitue pour eux un *droit*, mais que ce droit est subordonné au droit de conservation de l'Etat où ils prétendent s'établir. Cette double idée commande la solution du problème. Seul juge de ce qu'exige sa propre conservation, l'Etat pourra, à sa volonté, recevoir on non les étrangers en question, se montrer, dans la mesure de son droit de défense, plus ou moins rigoureux à leur sujet. Il n'y a pas à proprement parler pour eux un « droit » à l'asile, c'est à l'Etat de refuge qu'un droit d'asile appartient. Il est cependant possible d'indiquer quelques directions auxquelles il convient que l'Etat obéisse dans l'exercice de son droit. Pour assurer sa conservation personnelle, un Etat doit se garantir contre tout ce qui peut compromettre sa sûreté intérieure ou extérieure. Or, quand en sera-t-il ainsi ? La sûreté de l'Etat est certainement intéressée à ce qu'il existe sur le territoire le moins possible de délinquants de droit commun. Il devra donc refuser l'accès aux étrangers coupables d'infractions ordinaires. Ces infractions, toutefois, ne présentent pas toutes pour lui le même danger. Il y a en effet des grands et des petits délinquants. Mais comment faire entre eux une discrimination ? Il nous semble qu'on peut poser comme règle que l'Etat ne devra refuser l'hospitalité qu'aux coupables dont les infractions sont de nature, d'après les règles du droit des gens, à donner lieu à extradition. Que décider pour les infractions de caractère politique, c'est-à-dire pour celles qui portent atteinte à l'ordre politique interne ou externe de l'Etat ? Nous croyons qu'ici encore une distinction s'impose. Un Etat doit laisser son territoire ouvert aux coupables d'infractions qui n'intéressent que le pays contre lequel elles sont commises, mais il peut l'interdire aux auteurs d'actes qui, par leur nature, sont susceptibles d'être aussi pour lui une cause de dangers. Ainsi des complots républicains formés dans un Etat ne seront un motif d'exclusion de leurs auteurs que pour un gouvernement monarchique, non pour un gouvernement à constitution républicaine, et des faits d'anarchie, attentatoires à l'ordre social, permettront à tout gouvernement d'en repousser les fauteurs, car ces faits ont comme particularité de s'attaquer à toutes les formes du gouvernement, de les mettre toutes en péril. — M. Arthur Desjardins, avocat général à la Cour de cassation de France, dans sa sentence arbitrale du 26 décembre 1898 relative à l'affaire du fomenteur de grèves Ben Tillet, a déclaré « qu'on ne saurait contester à un Etat la faculté d'interdire son territoire à des étrangers quand leurs menées ou leur présence lui paraissent compromettre sa sécurité et qu'il

apprécie, d'ailleurs, dans la plénitude de sa souveraineté, la portée des faits qui motivent cette interdiction ». — L'Aliens Act britannique de 1905 porte ce qui suit : « Un étranger sera considéré comme un immigrant indésirable s'il a été condamné dans un pays étranger, avec lequel il y a un traité d'extradition, pour un crime qui n'est pas une affaire de caractère politique, et qui est, pour ce pays, un « crime d'extradition » dans le sens de l'*Extradition Act* de 1870 ; mais, au cas où un immigrant prouve qu'il recherche son admission dans ce pays uniquement pour fuir, soit des poursuites ou des châtiments basés par des motifs politiques ou religieux, ou causés par une offense ayant un caractère politique, soit des persécutions entraînant un danger d'emprisonnement ou un danger de mort ou de peine corporelle, à raison de croyances religieuses, la permission de débarquer ne sera pas refusée pour le seul motif de manque de ressources ou de probabilité de sa mise à la charge des taxes ». — Aux Etats-Unis, les Acts d'immigration, tout en écartant les délinquants de droit commun, font une exception en faveur des criminels politiques et de ceux qui fuient des persécutions religieuses, mais ils déclarent indésirables les anarchistes ou extrêmistes et ceux qui prêchent le renversement des gouvernements par la force, la violence ou l'assassinat des fonctionnaires : c'est ce que décident spécialement les lois du 20 février 1907 et du 1er mai 1917. — Dans la Russie des Soviets, d'après un décret du 28 mars 1918 et l'article 21 de la constitution du 19 juillet 1918, « tout étranger, poursuivi dans sa patrie pour des délits politiques ou religieux, jouit du droit d'asile, s'il se rend sur le territoire soviétique ».

441[24]. — Les réfugiés politiques admis sur le sol d'un Etat sont tenus à la plus grande réserve : ils doivent s'abstenir de tous actes constituant des atteintes contre les Etats étrangers, d'excitations à des crimes devant être commis dans un autre pays, et l'Etat de refuge, afin que la protection qu'il donne ne dégénère pas en une complicité tacite, doit prendre les mesures nécessaires pour les empêcher de se livrer sur son territoire à des actes compromettants : il pourra, par exemple, leur interdire le séjour de certaines localités voisines du pays qu'ils ont attaqué ou même les interner dans certaines villes. C'est cette dernière mesure que la France a édictée lorsqu'elle donna asile aux Carlistes après l'insurrection espagnole de 1872. Le traité général de paix et d'amitié du 20 décembre 1907 entre Costa-Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Salvador dispose dans son article 16 que « les gouvernements contractants ne permettront pas que les chefs de factieux ou les chefs principaux des émigrations politiques, non plus que leurs agents, résident dans les départements frontières des pays dont ils pourraient troubler la paix » et que

« ceux qui seraient actuellement établis d'une manière fixe dans un département frontière pourront demeurer dans le lieu de leur résidence sous la surveillance du gouvernement qui leur donne asile, mais seront compris dans la règle de l'alinéa précédent dès le moment où ils deviendront un péril pour l'ordre public ». — L'Etat auquel les réfugiés appartiennent est en droit de présenter des réclamations au pays de refuge, si celui-ci fait montre à leur égard d'une tolérance excessive, à raison d'agissements de leur part de nature à lui occasionner quelque danger.

SECTION II. — **Traitement des étrangers** (1)

442. — Les deux idées de liberté de l'individu et de droit de conservation de l'État qui expliquent les règles qu'il convient d'adopter en ce qui concerne l'admission des étrangers (n° 441[5])

---

(1) V. Alexandresco, *De l'expulsion des étrangers en Russie* (en russe), 1906. — Alphand, *L'expulsion des déserteurs et l'extradition déguisée*, Revue de droit international privé, 1910, p. 41. — D'André, *La proxénie, contribution à l'étude du droit international grec*, 1911. — Andréani, *La condition des étrangers en France et la législation sur la nationalité française*, 1906. — Azin, *De l'admission des étrangers au service militaire en France*, 1911. — Bernard, *De la compétence des tribunaux français à l'égard des étrangers et de l'exécution des jugements étrangers en France. Etude de la convention franco-belge du 8 juillet 1899*, 1900. — Von Bar, *L'expulsion des étrangers*, J. I. P., t. XIII, p. 5. — Baudez, *Essai sur la condition juridique des étrangers en Chine*, 1913. — Bès de Berc, *De l'expulsion des étrangers*, 1888. — Bertheau, *Police des étrangers en France*, J. I. P., t. XIV, p. 503. — Bléteau, *De l'asile et de l'expulsion*, 1886. — Boissonnade, *L'exterritorialité au Japon*, J. I. P., t. XIX, p. 632. — Bonfils, *De la compétence des tribunaux français à l'égard des étrangers*, 1865. — Borchard, *The diplomatic protection of citizens abroad or the law of international claims*, 1915, pp. 33 et s. — Camacho, *Condicion legal de los extranjeros en Colombia*, 1913. — Campistron, *Commentaire des lois des 26 juin 1889 et 22 juillet 1893*. — Campos, *De l'expulsion des étrangers en Espagne*, J. I. P., t. XXIX, p. 291. — Canonico, *De l'expulsion des étrangers en Italie*, J. I. P., t. XVII, p. 219. — Caruso, *Diritto di expulsione*, 1906. — Castro y Cazaleiz, *El derecho de espulsion ante el derecho internacional y la legislacion espanola*, 1895. — Catellani, *Il diritto internazionale privato e sui recenti progressi*, 1895-1902. — Chantre, *Du séjour et de l'expulsion des étrangers*, 1891 ; *De l'expulsion des étrangers en Suisse*, J. I. P., t. XXI, p. 978. — Copineau et Henriet, *De la condition des étrangers en France au point de vue de la résidence et de la profession*, J. I. P., t. XXIII, p. 281. — Craies, *Le droit d'expulsion des étrangers en Angleterre*, J. I. P., t. XVI, p. 357. — Daguin, *Les étrangers au Vénézuéla*, Revue de droit international privé, 1905, p. 277. — Darut, *De l'expulsion des étrangers*, 1902 — Dauge, *De la condition des étrangers en Chine*, J. I. P., t. XXXII, p. 850. — Demangeat, *Histoire de la condition civile des étrangers en France*, 1844. — Desjardins, *L'expulsion des étrangers*, Revue des Deux-Mondes du 1er avril 1882 et Questions sociales et politiques, 1891, p. 97. — Dillon, *Essai sur la condition des étrangers au Japon*, 1908. — Djuvara, *De la condition des étran-*

dominent également celles relatives au traitement dont ceux-ci doivent jouir dans le pays qui les reçoit. Il en résulte que l'Etat sur le territoire duquel ils se trouvent peut exercer sur eux un

---

gers en Roumanie, J. I. P., t. XIX, p. 1120. — Domergue, *Le droit de séjour, d'établissement et de propriété des immeubles par les étrangers en France*, J. I. P., t. XLVII, p. 564. — Dubreuil, *De la condition des Chinois et de leur rôle économique en Indo-Chine*, 1910. — Duplatre, *Condition des étrangers au Siam*, 1913. — Esperson, *Condizione giuridica dello straniero*, 1889; *Expulsione degli stranieri secondo la legislazione italiana e legislazioni straniere*, Rivista penale, t. XLIII, p. 5. — Féraud-Giraud, *Réglementation de l'expulsion des étrangers en France*, J. I. P., t. XVII, p. 414; *Droit d'expulsion des étrangers*, 1889. V. aussi R. D. I. P., t. XIX, p. 1. — Fort-Dumanoir, *Le statut des étrangers en France*, J. I. P., t. XLVIII, p. 388. — Francotte, *De la condition des étrangers dans les cités grecques*, 1904. — Von Frisch, *Das Fremdenrecht*, 1910, pp. 5-22. — Garnot, *Condition de l'étranger en France*, 1886. — Garzia, *L'espulsione degli stranieri*, 1900. — Glasson, *La condition des étrangers en France*, Compte-rendu de l'Académie des sciences morales et politiques, avril 1904 et J. I. P., t. XXXII, p. 513. — Greenfield, *La condition juridique des étrangers en Perse*, J. I. P., t. XXXIV, p. 257. — Hubert, *Etude pratique sur l'expulsion des étrangers*, Gazette des tribunaux, 1er octobre 1897. V. aussi J. I. P., t. XXII, XXIII et XXVI; Gazette des tribunaux, 16 et 17 mai 1908. — Jitta, *De l'expulsion des étrangers aux Pays-Bas*, J. I. P., t. XXIX, p. 66. — Kazanski, *Aperçu sur la condition des étrangers en Russie*, J. I. P., t. XXV, p. 225. — Kebedgy, *Die Ausweisung der Auslander in der Schweiz*, 1905. — Lainé, *De l'expulsion des étrangers appelés à devenir français par le bienfait de la loi*, J. I. P., t. XXIV et XXV. — Korei, *Condition juridique des sujets et protégés musulmans des puissances étrangères dans l'Empire ottoman et spécialement en Egypte*, 1913. — Lamba, *De la condition juridique des étrangers en Egypte*, J. I. P., t. XXXVII, pp. 421 et 1077. — Langhard, *Das Recht der politischen Fremdenausweisung*, 1891. — Lanzavecchia, *Il diritto degli stranieri e la loro protezione*, 1906. — Lastres, *De l'expulsion des étrangers en Espagne*, J. I. P., t. XXXVII, p. 369. — Lusena, *Diritto d'espulsione degli stranieri*, 1891. — Lehr, *De l'assimilation aux nationaux*, R. D. I., t. XII, p. 108. — Lenoble, *La nationalité et le droit d'expulsion*, Loi 15-17 septembre 1895. V. aussi Loi 9-10 février 1896. — G. Le Poittevin, *De l'expulsion des étrangers et des infractions aux arrêtés d'expulsion*, Journal des parquets, 1899, 1, 5. — Lescœur, *La condition légale des étrangers*, 1898. — Martini, *L'expulsion des étrangers*, 1909. — Masi, *Condizione civile delle persone straniere*, 1906. — Milan de Priego, *Los extranjeros en Espana y los espanoles en el extrangero*, 1917. — Montolin y de Togores, *Los extranjeros ante la legislacion espanola*, 1916. — Monzani, *Il diritto di espellere gli stranieri*, 1899. — Nagaoka, *De la situation juridique des étrangers au Japon*, J. I. P., t. XXXII, p. 1217 et t. XXXIII, pp. 107-1055. — Neumeyer, *Internationales Verwaltungsrecht*, 1910. — Niveaux, *Le séjour et l'établissement des étrangers en France*, J. I. P., t. XLVIII, p. 474. — Olarte, *Condicion legal de los extranjeros en Colombia*, 2e édit., 1913. — Oliveira, *Os estrangeiros no Brazil*, 1906. — De Paepe, *Etudes sur la compétence civile à l'égard des étrangers, avec un exposé de la convention franco-belge du 8 juillet 1899*, 1900. — Padoux, *Condition juridique des étrangers au Siam*, J. I. P., t. XXXV, p. 693; *Condition juridique en Chine des étrangers ressortissant à des puissances sans traités*, J. I. P., t. XLVII, p. 425. — Pappafava, *Il trattement jiuridico degli stranieri in Norvegia e Danimarca*, 1915. — Pascaud, *De l'admission et de l'expulsion des étrangers par l'Etat*, Recueil de l'Académie de législation de

droit de surveillance et de police, doit leur reconnaître certains droits, possède vis-à-vis d'eux dans des cas déterminés un pouvoir d'expulsion.

§ 1. — Surveillance et police des étrangers

442[1]. — Les étrangers admis sur le territoire d'un Etat doivent être assujettis à une certaine surveillance de la part de cet Etat. Celle-ci est indispensable à la sécurité nationale. Elle est une conséquence même du droit de conservation de l'Etat. Mais les mesures de police qu'elle implique doivent s'exercer sans tracas-

---

Toulouse, 1888-18889, t. XXXVII, p. 317. — Pennette, *Sul diritto d'espulsione*, R. I., 1899, p. 277. — Pepin, *L'Aliens Act de 1905*, 1913. — Perreau, *Du droit des étrangers en France sur leur nom et leur titre nobiliaire*, J. I. P., t. XXXVII, p. 1025. — Planas Suarez, *De la condition juridique des étrangers au Venezuela*, J. I. P., t. XLVIII, p. 37; *Los estranjeros en Venezuela*, 2e édit., 1917; *Condicion legal de los extranjeros en Guatemala*, 1919. — Podesta Costa, *El extranjero en la guerra civil*, 1913. — Pradier-Fodéré, *De la condition légale des étrangers au Pérou*, J. I. P., t. V, p. 589. — Reuterskiold, *De la condition juridique des étrangers en Suède*, J. I. P., t. XXXIII, p. 557. — Rey, *La condition juridique des étrangers en Corée*, Revue de droit international privé, 1906, p. 259; 1907, p. 359; 1908, p. 111. — Rogery, *De la condition des étrangers en droit romain*, 1886. — Rolin-Jaequemyns, *De l'expulsion des étrangers*, R. D. I., t. XX, pp. 498 et 607. — Rodrigo Octavio, *Direito do 'estrangeiro no Brazil*, 1909. — Sapey, *Les étrangers en France sous l'ancien et le nouveau droit*, 1843. — Sauser-Hall, *La nationalisation des étrangers en Suisse*, 1914. — Saurin, *La condition des étrangers au Maroc au point de vue civil*, J. I. P., t. XXXIV, pp. 5-284. — Scié, *Condition des étrangers en Chine*, Revue de droit international privé, 1906, p. 110. — Soulié, *Les droits conventionnels des étrangers en Chine*, 1916. — Taft, *The Treaty Rights of Aliens*, 1917. — Thaller, *Esquisse de réforme de la législation des étrangers, particulièrement dans les rapports franco-allemands: individus et sociétés*, 1917. — Theodoresco, *Les lois roumaines et les étrangers*, 1908. — Thomas, *La condition des étrangers et le droit international*, R. D. I. P., t. IV, p. 620. — Torres-Campos, *Le droit d'expulsion des étrangers en Espagne*, J. I. P., t. XXIX, p. 291. — Voland et Beck, *Manuel pratique de la condition des étrangers*, 1914. — Weiss, *Traité théorique et pratique de droit international privé*, t. II, *Le droit de l'étranger*, 1re édit., 1894, 2e édit., 1908. — Widiez, *Les étrangers dans les lois sur les accidents du travail et les retraites ouvrières*, 1913. — X., *Le problème des étrangers*, J. I. P., t. XLI, p. 512. — En dehors des ouvrages précités, on doit encore consulter sur la condition des étrangers les traités généraux de droit international privé parmi lesquels il faut indiquer notamment, outre celui de M. Weiss, ceux de MM. Audinet, von Bar, Despagnet-de Boeck, Dicey, Pillet, Albéric Rolin, Surville et Arthuys, Valery, Westlake. — Sur la question, V. spécialement Pillet, *Principes de droit international privé*, 1903. — Thomas, *La condition des étrangers et le droit international*, R. D. I. P., t. IV, pp. 620 et s. — On trouve dans le Bulletin de la Société de législation comparée un certain nombre d'articles sur la condition des étrangers dans les divers pays, parmi lesquels on peut citer ceux de M. Isbecque pour la Belgique (1919-1920, p. 152), de M. Sauser-Hall, pour la Suisse (1921, pp. 6 et 228), de M. Quincy Wright, pour les Etats-Unis (1921, p. 210).

series ni vexations inutiles, afin que ne soit point troublée la liberté de circulation et arrêtée une immigration qui peut être utile à ceux qui la pratiquent aussi bien qu'à l'Etat dans lequel elle a lieu. Il faut que l'hospitalité à laquelle les étrangers ont droit ne soit pas indirectement atteinte.

En réalité, les étrangers qui passent les frontières d'un Etat se divisent en deux catégories. La première est celle des étrangers de passage, qui comprend les voyageurs et touristes, c'est-à-dire ceux qui descendent dans les hôtels, maisons meublées ou garnies, ne se livrant à aucun commerce ou industrie et n'exerçant aucune profession. La seconde embrasse ceux qui viennent dans le pays avec l'intention d'y séjourner d'une façon permanente ou durable, pour y exercer une profession, s'adonner à un commerce, à l'industrie ou à une profession libérale ou pour y prendre un logement particulier. A ces deux situations de fait différentes doivent répondre des modes de contrôle distincts. Les étrangers appartenant à la première catégorie ne peuvent être soumis en temps de paix qu'à des formalités très simples : on doit les assujettir à une simple déclaration d'identité et de nationalité qu'ils feront dès leur arrivée à l'hôtelier ou à la personne qui les loge et que ce dernier, s'il est logeur de profession, inscrira sur un registre spécial, et, dans le cas contraire, transmettra à bref délai à l'autorité compétente, commissaire de police ou maire ; le tout sous peine d'amende. Les étrangers de la seconde catégorie doivent obtenir une autorisation de séjour et, à cette fin, demander, sous la sanction d'une amende, au maire ou au commissaire de police de leur résidence une carte d'identité avec photographie : l'étranger à qui la carte aura été refusée sera tenu de quitter le territoire dans le délai qui lui aura été assigné.

Les étrangers, de passage ou séjournant dans le pays, doivent pouvoir en principe circuler et s'établir librement sur toute l'étendue du territoire. Mais une telle latitude peut être, dans certains cas, de nature à affecter le droit de conservation de l'Etat en favorisant l'espionnage et en facilitant dans des régions déterminées la présence ou des agglomérations d'étrangers susceptibles de compromettre la tranquillité publique ou la sécurité nationale. Il convient donc de reconnaître au gouvernement de tout Etat le droit d'interdire aux étrangers, par des mesures spéciales, individuelles ou collectives, l'accès ou le séjour dans certaines zones ou certains lieux particuliers (places fortes, ports de guerre et leurs abords, districts frontières, etc) ou de leur prescrire de s'en éloigner.

Telles sont les prescriptions spéciales que paraissent devoir imposer à la fois le respect de la liberté de l'individu et la considération du droit de conservation de l'Etat. Ce sont là, au sur-

plus, des règles qu'on rencontre, d'une manière plus ou moins complète, dans un grand nombre de législations. Ainsi, en Suisse, d'après une ordonnance du Conseil fédéral du 29 novembre 1921, les étrangers, suivant la durée ou l'objet de leur séjour, doivent être l'objet d'une déclaration d'arrivée ou obtenir la délivrance d'un permis d'établissement (1). Aux Pays-Bas, il résulte d'une circulaire du ministre de l'intérieur du 10 octobre 1920 que les étrangers doivent obtenir de la police une carte d'identité, lorsque leur séjour dans le pays dépasse, selon leur nationalité, vingt-quatre heures ou un mois (2). Une loi votée en Turquie le 11/24 janvier 1916 dispose que les étrangers arrivant dans le pays sont tenus, dans les 15 jours de leur arrivée, de présenter aux autorités de police du lieu où ils séjournent une déclaration sur leur identité et le but de leur voyage, en échange de laquelle un permis d'établissement ou de séjour leur est délivré (3). De même, en Italie, un décret du 2 mai 1915, sur le séjour des étrangers, amendé le 23 juillet 1916, impose aux étrangers l'obligation, dans les 24 heures de leur arrivée, de faire à l'autorité de la sûreté publique une déclaration dont il leur est donné récépissé (4). En France, un décret du 2 octobre 1888 et une loi du 8 août 1893 ont aussi soumis à la nécessité d'une déclaration tout étranger qui vient s'établir sur le territoire sans y exercer aucune profession ou pour s'y livrer à un métier ; cette loi de 1893 a été complétée par l'article 9 d'une loi du 16 juillet 1912 qui s'est occupée spécialement des nomades et de ceux qui exercent une profession ambulante (5) et, après la guerre mondiale, par des décrets des 2 août 1914, 2 avril 1917 et 21 avril 1917, l'article 11 de la loi de finances du 29 juin 1917, un décret du 18 novembre 1920 (qui a abrogé celui du 21 avril 1917), et un décret du 6 juin 1922 (modifiant celui du 18 novembre 1920) : le décret du 2 avril 1917, toujours en vigueur, a exigé des étrangers une carte d'identité. On peut citer dans un sens analogue une loi du Vénézuéla du 24 juin 1919 (art. 5). La loi turque de 1916 (art. 6) et l'ordonnance suisse de 1921 (art. 10) ont encore, comme la loi néerlandaise du 13 août 1849, la loi luxembourgeoise du 30 décembre 1893 (art. 7) et la loi belge du 12 février 1897, permis au gouvernement d'interdire la présence des étrangers en certains endroits du territoire. Un décret du 22 novembre 1918 rendu par la Russie des Soviets a soumis les

---

(1) Recueil officiel, 1921.
(2) V. J. I. P., t. XLVIII, p. 746.
(3) Revue de droit international privé, 1918, p. 285.
(4) Même Revue, 1905, p. 392, et 1917, p. 194.
(5) V. Valery, *Manuel de droit international privé*, 1914, n°s 289 et s., et 295.

étrangers résidant en Russie à l'obtention d'un permis de séjour délivré par une institution des Soviets et a ordonné leur enregistrement (1). — Le 3 juin 1919 et le 27 janvier 1920, le gouvernement français a déposé à la Chambre des députés un projet de loi soumettant à une déclaration d'identité et de nationalité, effectuée à l'hôtelier ou à la personne qui les loge, les étrangers de passage, voyageurs ou touristes, de plus de 15 ans et imposant aux étrangers ayant l'intention de faire en France un établissement durable l'obligation de demander et de retirer une carte d'identité. D'après ce projet, les étrangers qui voudront exercer en France un commerce, une industrie ou une profession libérale, devront, en dehors de la carte d'identité, s'assujettir à une déclaration spéciale à la mairie de la commune de leur principal établissement ; certaines professions, indiquées limitativement, ne pourront être exercées par les étrangers sans une autorisation du gouvernement. Aux termes du projet, la circulation des étrangers restera libre sur le territoire de la Républiique. Mais le gouvernement a le droit d'interdire par des mesures spéciales, individuelles ou collectives, l'accès ou le séjour des étrangers dans certaines zones ou localités, déterminées par décret (2).

§ 2. — Droits et obligations des étrangers

442. — Dès lors qu'un Etat admet des étrangers en dedans de ses frontières, que ce soit parce qu'il le *veut* ou parce qu'il le *doit*, il semble bien qu'il soit conduit de toute manière à leur reconnaître certaines facultés : la présence de ces étrangers ne se comprendrait point s'ils ne devaient pas pouvoir mettre en œuvre tout ou une partie de leur activité. — Mais quel sera le fondement des facultés qui leur seront ainsi reconnues ? Seront-elles une simple concession bénévole de l'Etat ou le résultat d'une obligation à sa charge, correspondant à un *droit* appartenant réellement aux étrangers ? Le problème a son importance. S'il y a pure concession de l'Etat, il en résultera que celui-ci sera libre de n'accorder aux étrangers que les seules facultés qu'il voudra bien leur attribuer à sa convenance et par suite que les étrangers d'une même nationalité pourront avoir dans chaque Etat une

---

(1) V. Labry, *Une législation communiste*, 1920, pp. 543 et s.

(2) Journal officiel, Chambre, documents, 1919, annexe 6.230 et 1920, annexe 248. — En France, à partir de 1888, diverses motions avaient été proposées aux Chambres pour enrayer l'immigration des étrangers ; elles se ramenaient presque toutes à l'idée d'une taxe spéciale sur les étrangers venant faire concurrence en France au travail national. V. Barrier, *La police des étrangers en France et la taxe de séjour*, 1899. — Tchernoff, *Du nouveau rôle de l'assistance internationale et du droit de séjour des étrangers*, Revue du droit public, 1899, p. 86.

condition différente ; maître de ses décisions, chaque Etat pourra aussi ne point traiter d'une façon égale les étrangers dépendant de pays distincts. Supposons à l'inverse que le traitement des étrangers ait sa base dans un droit qui leur appartienne en propre : les conséquences seront tout autres. Ils pourront, dans les limites de ce droit, prétendre à un minimum de prérogatives et ils pourront exiger ce minimum de prérogatives dans tous les Etats, sans que ceux-ci puissent distinguer entre eux suivant leur nationalité. Comment résoudre le problème dont il est ici question ?

442[3]. — Ce problème se ramène en définitive au suivant, qui forme l'une des principales difficultés du droit international : le droit de souveraineté qu'un Etat possède sur son territoire constitue-t-il un droit absolu ou seulement un droit relatif ; doit-il être envisagé exclusivement en lui-même ou combiné avec la notion de communauté internationale ? En effet, si on considère que les Etats ont sur leur territoire un droit de souveraineté absolu (n° 253[1]), il faut logiquement admettre qu'un Etat peut faire aux étrangers telle condition qu'il lui plaît, l'arbitraire et le bon plaisir étant sa seule règle, tandis que si on ne reconnaît aux Etats qu'une souveraineté relative, on doit au contraire soumettre à certaines limitations leur volonté d'autonomie. Mais, on l'a vu (n°[s] 253[2] et 253[4]), c'est la seconde de ces conceptions qui semble la plus rationnelle et c'est elle, d'ailleurs, que tend de plus en plus à adopter le droit international moderne. En réalité, le droit de souveraineté des Etats est un droit purement relatif et non un droit vraiment absolu. Chaque Etat, dans l'usage de ses propres droits, doit dès lors avoir égard aux droits des autres Etats, aux droits de la communauté internationale. Or, au nombre de ces droits, figure, sans conteste, pour tout Etat, celui d'assurer la protection de ses sujets en dehors même de son territoire. Il y a par suite, au point de vue du droit des gens, un devoir pour chaque nation de régler la condition des étrangers d'une manière identique, rationnelle et équitable, afin de respecter en eux les droits mêmes des pays auxquels ils appartiennent, car, en dernière analyse, les droits reconnus aux Etats comme membres de la communauté internationale le sont dans l'intérêt des particuliers qui les composent. L'idée de l'interdépendance et de la solidarité internationales, qui entraîne l'échange des personnes aussi bien que celui des produits, exige qu'on accorde des droits aux étrangers, et les droits de la communauté appartiennent par égale part à tous ses membres. Les étrangers, au surplus, sont des hommes ; et, en tant qu'hommes, ils doivent pouvoir, indépendamment du lien qui les rattache à une nation donnée, prétendre personnellement à la jouissance d'un certain nombre de droits.

L'individu est une réalité concrète qui a une existence propre et indépendante, impliquant une aptitude juridique qu'il conserve dans ses déplacements. Nous croyons donc qu'il existe un *droit* de l'étranger, auquel on peut assigner un double fondement : 1° la personnalité humaine, ou l'individu considéré en soi ; 2° l'existence d'une communauté internationale des Etats.

Mais si, pour les motifs qui viennent d'être indiqués, il incombe aux Etats d'assurer à l'étranger certaines concessions obligatoires, il leur appartient en même temps de veiller à leur propre conservation, car les Etats ont, aussi bien que l'individu, un droit à la vie : les droits de l'individu, comme les droits de la communauté internationale, doivent se concilier avec le droit de conservation personnelle de chaque Etat. Le droit de l'étranger, s'il existe, ne saurait en conséquence être lui-même absolu. Nous estimons qu'un Etat doit avoir le pouvoir de refuser aux étrangers les droits qui seraient de nature à mettre en péril sa conservation et à méconnaître les exigences de son ordre public.

442⁴. — C'est de toutes ces idées que l'Institut de droit international s'est inspiré lorsque, en 1874, à Genève, il posa le principe suivant : « Dans l'état actuel de la science du droit international, ce serait pousser jusqu'à l'exagération le principe de l'indépendance et de la souveraineté territoriale des nations que de leur attribuer un droit rigoureux de refuser absolument aux étrangers la reconnaissance de leurs droits civils et de méconnaître une capacité juridique naturelle de les exercer partout. Cette capacité existe indépendamment de toute stipulation des traités et de toute condition de réciprocité. L'admission des étrangers à la jouissance de ces droits et l'application des lois étrangères aux rapports de droit qui en dépendent ne pourraient être la conséquence d'une simple courtoisie et bienséance (*comitas gentium*), mais la reconnaissance et le respect de ces droits de la part de tous les Etats doivent être considérés comme un devoir de justice internationale. Ce devoir ne cesse d'exister que si les droits de l'étranger et l'application des lois étrangères sont incompatibles avec les institutions politiques du territoire régi par l'autre souveraineté ou avec l'ordre public tel qu'il y est reconnu » (1).

442⁵. — Quels sont exactement les droits dont l'étranger peut se prévaloir dans le territoire où il réside ? Il nous semble que la définition même de l'étranger doit à elle seule permettre de les déterminer. Qu'est-ce que l'étranger ? C'est une personnalité humaine reliée par un lien politique à un Etat donné, qui, pour

(1) V. Annuaire de l'Institut de droit international, t. I, p. 124.

pourvoir aux besoins de son existence ou assurer ses satisfactions personnelles, vient résider ou séjourner dans un pays qui n'est point le sien. L'étranger peut être ainsi envisagé sous un quadruple point de vue : 1° comme une personnalité humaine ; 2° comme un homme relié par un lien politique à un Etat déterminé ; 3° comme un intermédiaire servant à réaliser la pratique du commerce entre les Etats ; 4° comme un habitant d'un pays qui n'est point le sien. Ces caractères de l'étranger doivent conduire à formuler les quatre règles suivantes :

1re *règle*. — L'étranger, dans le pays où il s'établit, doit jouir de tous les droits qui appartiennent à l'homme *en tant qu'homme*, indépendamment d'un lien de nationalité. Ces droits sont la liberté individuelle, l'inviolabilité de la personne, l'inviolabilité du domicile, la liberté de conscience, la liberté du culte. On peut y faire rentrer aussi la liberté du travail, du commerce et de l'industrie, le droit de se marier et de fonder une famille, le droit de propriété. Certains rangent même au nombre des droits de cette nature la liberté d'enseignement, la liberté de la presse, la liberté de réunion, la liberté d'association. L'individu considéré en soi, ayant droit à la vie, doit encore bénéficier des ressources d'ordre matériel ou intellectuel nécessaires à l'existence : on doit dès lors admettre l'étranger dans les hôpitaux et les écoles, le faire participer aux institutions d'assistance (1). Tous les droits dont il s'agit ici sont ceux qu'on appelle les droits *individuels* ou *publics*.

2e *règle*. — Les Etats ne peuvent pas accorder à l'étranger les droits qui impliquent une participation plus ou moins large à

---

(1) Cette question n'est pas résolue ainsi par tous les auteurs. Quelques-uns, comme M. Barthélemy (R. D. I. P., t. XIV, p. 659), estiment que les étrangers peuvent en fait jouir des services publics, parce que c'est l'intérêt de l'Etat local de les y admettre, mais qu'il ne saurait nettement s'agir pour eux d'un droit à réclamer ces services de la part de l'Etat local. Ne doit-il pas toutefois en être autrement si un traité stipule expressément pour les nationaux d'un Etat le droit de résider sur le territoire d'un autre Etat ? Le droit à la résidence, formellement stipulé, ne doit-il pas entraîner le droit aux services publics ? Les auteurs qui refusent ce droit en l'absence complète de stipulations conventionnelles inclinent au contraire à l'accorder quand le droit de résider est nettement indiqué (V. Barthélemy, R. D. I. P., t. XIV, pp. 660 et s.). — La question s'est posée en 1906-1907 dans les rapports des Etats-Unis et du Japon, au sujet d'une décision de l'Etat de Californie excluant les Japonais des écoles publiques ordinaires de San Francisco. Le Japon a vivement protesté (V. Baldwin, *Schooling rights under the treaty between United States and Japan*, 1907. — Barthélemy, *L'exclusion des élèves japonais des écoles publiques ordinaire de San Francisco*, R. D. I. P., t. XIV, pp. 636 et s. — Root, *Le différend américano-japonais à propos des écoles de San Francisco*, A. J., 1907, p. 273. — X, *La question des écoles japonaises*, A. J., 1907, p. 150).

l'exercice de la puissance publique : il doit être exclu des droits dits *politiques*. Ils ne peuvent pas non plus lui reconnaître des droits dont la conséquence serait de rompre ou de modifier gravement le lien qui le rattache à l'Etat dont il est le national : ils ne doivent pas toucher au lien de nationalité dans lequel l'étranger est engagé. — Ces deux propositions se justifient sans peine. La première s'explique parce que l'investiture des droits politiques suppose la qualité de citoyen, c'est-à-dire de membre d'un Etat prenant une part ou ayant une influence quelconque dans le gouvernement ou la direction de cet Etat. Quant à la seconde, elle a pour fondement le respect de la distinction des nations : chaque Etat est tenu de respecter la souveraineté et les droits des autres Etats. Les conséquences qui en résultent sont les suivantes : — 1° De ce que les étrangers n'ont pas la jouissance des droits politiques, il suit qu'ils ne sauraient : *a*) être ni électeurs ni éligibles; *b*) remplir aucune fonction publique permanente ou temporaire ou pratiquer une profession les exposant à exercer une semblable fonction ; *c*) être incorporés dans l'armée de terre ou dans l'armée de mer : les admettre à servir sous les drapeaux d'un autre Etat que le leur serait les exposer à verser leur sang pour une cause qui leur est indifférente ou contraire aux intérêts de leur patrie et peut-être à combattre contre leur propre pays ; n'étant pas soumis à l'obligation du service militaire, ils ne seront pas non plus assujettis aux taxes dont sont atteints les nationaux qui pour une raison ou pour une autre sont dispensés de cette obligation. — 2° Le traitement des étrangers ne devant avoir rien de contraire au lien politique qui les relie à leur Etat national, un Etat ne peut : *a*) considérer comme des nationaux ceux qui passent sur son territoire et ceux mêmes qui y résident ; *b*) conférer la qualité de citoyen à des étrangers contre leur gré et sans qu'ils aient manifesté la volonté de changer de patrie ; *c*) attribuer aux étrangers ou leur permettre de revendiquer des droits incompatibles avec leur qualité d'étranger ; *d*) enlever aux étrangers le droit d'aller en temps de paix dans leur Etat d'origine remplir leurs obligations militaires ; *e*) s'opposer à ce que les Etats étrangers exercent leur droit de protection sur leurs nationaux expatriés ; *f*) refuser aux étrangers le bénéfice de leur statut personnel et prétendre leur appliquer en tout les règles de sa propre législation ; *g*) accorder aux étrangers des droits que ne leur reconnaît pas leur propre patrie, sauf le cas où ces droits doivent produire effet seulement sur le territoire de l'Etat où ils résident (1).

---

(1) V. Pillet, *Principes de droit international privé*, 1903, pp. 202, 220 et s.

3e *règle.* — L'étranger doit, dans l'Etat où il se trouve, bénéficier des facultés que suppose la pratique du commerce international. Les Etats jouissent, en effet, les uns par rapport aux autres, du droit au commerce international, expression d'un fait social général et nécessaire, et c'est par l'entremise de leurs sujets respectifs qu'entre eux un pareil droit peut en fait s'exercer. Cela doit, au surplus, s'entendre de tous les droits sans lesquels les relations des Etats ne seraient point possibles : en droit international, le mot « commerce » doit être pris, non pas dans le sens étroit que lui donne le langage courant, c'est-à-dire dans le sens d'achats et de ventes, de spéculations faites sur des denrées ou des objets fabriqués, mais dans son sens étymologique « commercium » avec la signification large que lui attribuaient les Romains. Il suit de là qu'il faut reconnaître aux étrangers : *a)* le droit de communication internationale et par suite le droit d'user des divers moyens institués pour rendre possible ou faciliter cette communication, postes, télégraphes, chemins de fer, etc., avec toutes leurs garanties, secret de la correspondance, etc. ; *b)* le droit de circulation et de résidence sur le territoire étranger ; *c)* la faculté de faire toutes les opérations juridiques tendant à l'acquisition, à la conservation ou à la fructification d'un patrimoine : ce qui implique le droit de devenir créancier ou débiteur, d'acquérir la propriété mobilière ou immobilière, d'être titulaire d'un droit réel, de recevoir et de disposer soit à titre gratuit, soit à titre onéreux, c'est-à-dire le droit d'acheter ou de vendre, de louer, d'échanger, de laisser une succession et de la recueillir ; *d)* le droit d'exiger la sauvegarde de leur personne et de leurs biens. Les étrangers doivent jouir également des droits de famille : mariage, paternité, filiation, puissance paternelle, etc. En d'autres termes, il convient de les admettre à la jouissance des droits *privés,* appelés quelquefois droits *civils.* Nous pensons qu'on doit aussi donner aux étrangers un droit d'accès auprès des tribunaux du pays où ils résident ; car ce droit n'est pas autre chose en réalité que le moyen d'assurer pratiquement la reconnaissance et la sanction des avantages qui leur sont reconnus : sans le droit d'ester en justice, la concession de tout autre droit deviendrait purement illusoire.

4e *règle.* — Les droits de l'étranger peuvent être soumis à certaines restrictions et limitations comme conséquence du devoir qui incombe à chaque Etat de veiller à sa propre conservation. Par application de cette idée, un Etat peut en conséquence décider que, dans l'intérêt de sa défense et de sa sûreté, les étrangers ne pourront pas posséder plus d'une certaine partie du sol national ou détenir des parcelles de ce sol aux frontières ou aux abords des villes et places fortifiées. Il peut également leur refuser le

droit de propriété au regard des navires de commerce, car ces navires sont susceptibles de devenir en temps de guerre des bâtiments de combat. On peut encore rattacher à la même idée l'exclusion du service militaire qui frappe les étrangers : il serait dangereux pour l'Etat de les y assujettir. Chaque Etat est, de même, pour des raisons tirées de la sauvegarde de ses institutions et de ses intérêts généraux, en droit de restreindre l'exercice des droits publics pour les étrangers un peu plus que pour ses propres nationaux, en établissant par exemple des limitations à leur sujet en ce qui concerne la liberté d'enseignement et la liberté individuelle ou en leur déniant la faculté de pratiquer certaines professions, comme d'être gérant d'un journal ou directeur et administrateur d'une association syndicale. Les étrangers sont soumis à toutes les lois d'ordre public en vigueur dans le pays où ils se trouvent : s'ils ont la liberté du culte, ils ne peuvent avoir celle de l'exprimer publiquement et de la manifester extérieurement.

442ᵉ. — Telle est la condition qu'au point de vue rationnel il convient, nous semble-t-il, de faire aux ressortissants d'un Etat sur le territoire d'un pays qui n'est point le leur. Mais la condition des étrangers ne se compose pas seulement de prérogatives à leur profit, elle comprend encore un certain nombre d'obligations qui sont en quelque sorte comme le prix des avantages qui leur sont reconnus. C'est ainsi que les étrangers établis dans un pays ou qui y possèdent des immeubles doivent, à moins qu'ils ne soient des agents diplomatiques ou des consuls (V. 3ᵉ partie), payer, comme les nationaux, les impôts directs ou indirects, les droits d'octroi, les taxes de consommation et de douanes, etc. En définitive, il s'agit ici de lois d'ordre public qui s'appliquent de la même manière aux uns et aux autres. La divergence des lois fiscales des différents pays peut amener parfois des doubles impositions pour un même individu ou pour un même fait : la question des doubles impositions a été soumise à l'Institut de droit international, qui a statué à son égard dans sa session de Grenoble d'août-septembre 1922 (1).

---

(1) V. Lehr, *Des doubles impositions en droit international privé*, J. I. P., t. XXVIII, p. 722. — Rapports de M. Strisower à l'Institut de droit international, Annuaire, t. XXVIII, pp. 52 et 106. — Comp. Annuaires de 1897, 1898, 1900 et 1908. — V. dans le Bulletin de l'Institut intermédiaire international, années 1919 et s., des articles sur les doubles impositions dans divers pays. — Des Etats voisins ont, parfois, conclu des conventions pour prévenir les doubles impositions de leurs sujets respectifs. V. notamment conventions Autriche et Saxe du 21 janvier 1903, Autriche et Hongrie du 8 octobre 1907, Descamps et Renault, *Recueil international des traités du xxᵉ siècle*, 1903, p. 733, et 1907, p. 925 ; Italie et Etats cessionnaires de l'Autriche du 6 avril 1922, La Vie des Peuples, 10 juin 1922, p. 652.

442[7]. — Peut-on, dans ces conditions, pour caractériser d'un mot le droit de l'étranger, parler vraiment d'une « assimilation » entre lui et le national ou d'une « égalité de traitement » entre l'un et l'autre ? Ces expressions, prises à la lettre, ne seraient pas tout à fait exactes. Forcément, en effet, on l'a vu, des différences séparent ces deux catégories d'individus. Une situation absolument identique faite à chacun d'eux serait d'ailleurs peu souhaitable, car on risquerait de la sorte d'être chassé de chez soi. L'assimilation ou l'égalité doit s'entendre ici simplement en ce sens que l'étranger *doit* avoir le maximum des droits qu'il peut posséder, c'est-à-dire tous ceux auxquels ne fait pas nécessairement obstacle sa qualité d'étranger ou le droit de conservation de l'Etat. Ce qu'on peut dire, en tout cas, en cette matière, c'est qu'un Etat ne saurait faire aux étrangers une situation meilleure qu'à ses propres nationaux : car, on ne conçoit pas que dans un pays les sujets soient traités plus mal que ceux qui n'en font point partie. Ce dernier principe souffre cependant lui-même une double dérogation : 1° Il est certaines obligations, comme l'obligation du service militaire, dont, en raison de leur qualité, les étrangers sont dispensés et que les nationaux doivent subir. 2° Si beaucoup pensent qu'un Etat, en organisant son gouvernement intérieur, peut, sans provoquer une intervention de la part des autres Etats, enlever à ses nationaux des droits qui sont la base de la civilisation moderne, par exemple le droit de propriété, la plupart, au demeurant, estiment qu'il ne saurait agir de la sorte vis-à-vis des étrangers sur son territoire sans soulever les réclamations légitimes de l'Etat auquel ils appartiennent (V. n° 307[3]).

442[8]. — En obligeant tout Etat à reconnaître à tous les étran-

---

L'Institut de droit international, dans sa résolution de Grenoble, a décidé que, pour éviter les graves injustices des doubles impositions, spécialement en matière de droits de mutation par décès (impôts successoraux), les Etats devraient conclure des conventions *ad hoc* et que ces conventions devraient obliger les Etats à introduire dans leur législation certaines dispositions sur la délimitation de ces impôts au point de vue international, basées uniformément sur les principes suivants : « Les biens sont soumis, en principe, à l'impôt successoral dans l'Etat du domicile du défunt, sous réserve des exceptions suivantes : sont soumis à l'impôt successoral : 1° les immeubles, dans l'Etat où ils sont situés ; les meubles qui, d'une manière permanente, sont placés sur l'immeuble ou à son service, sont assimilés aux immeubles ; 2° tous les autres biens qui constituent le capital fixe ou de circulation servant à l'exploitation d'un immeuble ou d'un établissement industriel ou commercial, dans l'Etat où cet immeuble ou cet établissement est sis ; 3° les créances hypothécaires, dans l'Etat où l'immeuble hypothéqué est situé. L'impôt progressif sur les successions ne doit être payé qu'une fois. Les conventions destinées à écarter les doubles impositions en matière de droits de mutation par décès devront établir des règles équitables sur la préférence au sujet de l'impôt progressif, et, le cas échéant, sur la répartition entre les Etats intéressés. Quand la succession comprend des biens se trouvant dans plusieurs pays, un seul d'eux peut tenir compte du calcul du taux de l'impôt ».

gers tous les droits que leur qualité d'étrangers ou son droit de conservation n'empêche pas de leur reconnaître, nous rendons évidemment par celà même inutile l'application, dans le domaine des droits de l'étranger, du principe de la « réciprocité » suivant lequel les étrangers ne doivent pouvoir revendiquer dans un Etat que les droits que leur patrie accorde chez elle aux sujets de cet Etat. Un semblable principe est, au surplus, assez mauvais en lui-même : il heurte l'idée de l'égalité des Etats, puisqu'il implique nécessairement que des variations sont possibles dans la situation des étrangers de nationalité différente et il présente de graves inconvénients, car il suppose que les mêmes droits existent dans tous les pays et qu'il y a correspondance entre eux, ce qui en fait n'est pas exact, et il exige la constatation de l'existence ou de la non-existence de la réciprocité, ce qui est parfois une opération difficile.

442°. — C'est dans la législation interne de chaque pays que la condition des étrangers a principalement sa source. Elle peut l'avoir aussi dans le droit conventionnel des Etats. Mais quelle est exactement la part qu'ici il faut faire aux traités ? Dans notre opinion, cette part doit être assez minime. Puisque les lois intérieures de chaque nation doivent faire la même situation à tous les étrangers en leur accordant *tous* les droits auxquels ils ont droit, c'est-à-dire le *maximum* de ce à quoi ils peuvent prétendre, les traités ne sauraient avoir pour objet d'ajouter aux avantages que leur concède le droit interne. Leur seul effet sera de confirmer les dispositions de ce droit interne en substituant à leur caractère unilatéral un caractère synallagmatique. Il se pourra cependant que, sous l'empire de certaines circonstances mettant en jeu le droit de conservation de l'Etat, ils aient à intervenir pour restreindre les prérogatives reconnues aux étrangers. Voici, par exemple, un Etat dont la législation reconnaît le droit de propriété immobilière à tous les étrangers existant sur son sol ; il peut arriver qu'à un moment donné le nombre des étrangers appartenant à un pays déterminé augmente, par rapport à celui des étrangers des autres pays, dans une proportion telle que leur influence respective devienne tout à fait différente et que de la sorte la sécurité de l'Etat doive se trouver menacée : cet Etat pourra passer avec le pays des étrangers en surnombre un traité enlevant à ceux-ci la possibilité d'y posséder des immeubles dans telles ou telles conditions. Mais un pareil traité ne va-t-il pas faire brèche à la règle de l'égalité des Etats ? Il semble au premier abord qu'il en soit ainsi. Ce n'est, dans la réalité, qu'une apparence : en faisant une distinction entre les ressortissants des diverses nations, le traité rétablit en définitive l'égalité des étrangers dépendant de nationalités différentes.

Toutefois, afin d'éviter à cet égard tous abus, peut-être pourrait-on exiger pour une telle modification le consentement de la Société des Nations. Un traité, au surplus, n'est pas l'unique moyen d'atteindre un semblable résultat : l'Etat intéressé peut tout aussi bien y parvenir par une modification de sa législation intérieure ; ce ne sera donc ici encore que pour substituer un acte synallagmatique à un acte unilatéral qu'on aura recours à la conclusion d'un traité.

442[10]. — Les principes que nous venons d'exposer comme nous paraissant conformes à la raison sont-ils ceux que consacrent la doctrine générale des auteurs et la pratique des Etats ?

442[11]. — La plupart des jurisconsultes, partant de l'idée que les Etats ont sur leur territoire un droit de souveraineté absolu, leur reconnaissent toute liberté, en ce qui concerne les droits politiques comme en ce qui touche les droits publics et les droits privés, pour déterminer à leur guise la condition des étrangers dans les limites de leurs frontières. Et ils les autorisent à exercer cette liberté, soit par voie de législation interne, soit par voie de conventions internationales : ces conventions peuvent, d'après eux, améliorer la situation des étrangers par rapport à ce qu'elle est d'après le droit commun, ou au contraire la soumettre à des règles plus rigoureuses. Un pareil système doit logiquement conduire à cette double conséquence qu'en dépit du principe de l'égalité des nations chaque Etat pourra traiter d'une manière différente les étrangers d'une même nationalité et que dans un Etat déterminé les étrangers appartenant à des pays distincts n'auront pas forcément une situation identique. Parmi les tenants de ce système, on peut ranger spécialement MM. de Louter et Oppenheim : « L'Etat souverain, dit, en effet, le premier (*Le droit international public positif*, t. I, p. 295), est libre dans sa règlementation de la situation juridique des étrangers sur son territoire, pour autant qu'il n'est pas limité dans sa liberté par des traités internationaux notamment sur des questions d'établissement, de commerce et de navigation ». Et c'est en des termes semblables que statue le second (*International law*, t. I, § 321) : « Chaque Etat peut traiter les étrangers à sa discrétion, sauf les restrictions que leur imposent les traités internationaux ». Telle paraît bien être aussi l'opinion de Rivier, car cet auteur reconnaît aux Etats un droit absolu, restreint seulement par les traités, pour édicter des mesures rigoureuses à l'égard des étrangers et, en même temps, la liberté de leur conférer, en tout ou partie, les droits politiques (*Principes du droit des gens*, t. I, pp. 309-310).

M. Weiss (*Traité de droit international privé*, 1908, t. II, pp. 4 et 168) fait une distinction entre les divers droits des individus : il estime que les étrangers doivent avoir la jouissance des droits

naturels comme une conséquence universelle et nécessaire de leur personnalité humaine et être entièrement exclus de celle des droits politiques qui sont l'apanage des citoyens, mais qu'en ce qui concerne les droits civils ou privés l'Etat qui les reçoit peut à son gré, suivant les circonstances, suivant les relations plus ou moins amicales qu'il entretient avec leur nation, les admettre à exercer tout ou partie d'entre eux.

Beaucoup d'auteurs, tout en reconnaissant que le principe de souveraineté doit permettre à chaque Etat de déterminer les droits dont les étrangers sont admis à jouir, ne poussent pas toutefois ce principe à l'extrême. Ils estiment que, pour tenir compte des nécessités des rapports internationaux et aussi de la règle de l'égalité des Etats, il y a lieu de tempérer l'application du droit de souveraineté en assurant aux étrangers dans une mesure plus ou moins large la jouissance de certains droits. C'est en particulier la thèse de Heffter qui écrit ce qui suit (*Le droit international de l'Europe*, § 60) : « Aucun doute n'existe sur le droit d'une nation de régler les rapports civils des étrangers pendant leur séjour sur son territoire et de les exclure des fonctions politiques ; néanmoins, il est constant qu'aussi longtemps qu'elle continue à entretenir des relations régulières avec les autres, elle doit admettre leurs sujets à la jouissance du droit privé sur le pied d'une complète égalité et qu'elle ne doit point, à ce sujet, établir des distinctions qui ne seraient pas motivées par la nécessité de représailles ou de mesures de rétorsion ». Despagnet-de Boeck est du même avis : « Le principe général d'après lequel les Etats doivent mutuellement respecter leur égalité juridique, tout en sauvegardant leur souveraineté respective, impose des limitations, au point de vue international, à chaque législateur en tant qu'il fixe la condition légale des étrangers sur son territoire » (*Cours de droit international public*, 4e édit., n° 339).

Un certain nombre d'auteurs qui reconnaissent comme nous un *droit* de l'étranger suivent également notre opinion en déclarant qu'il est des droits que les étrangers doivent posséder et des droits dont ils ne peuvent jouir d'après les principes du droit international. Mais ils s'en séparent sur un point important. Tandis que nous estimons que chaque Etat doit accorder à tous les étrangers *tous* les droits auxquels ils peuvent prétendre, ils décident, en effet, que l'Etat qui, dans la détermination des droits que l'étranger peut posséder, ne doit ni descendre au delà d'une certaine mesure, ni dépasser une certaine limite, a la faculté, dans les bornes auxquelles il doit ainsi se tenir, de fixer à sa guise les droits qu'il concède à l'étranger. « Dans le domaine des droits des étrangers, dit notamment M. Pillet (*Principes de droit international privé*, pp. 174 et s., 202), nous avons à tracer deux limi-

tes, l'une inférieure, l'autre supérieure, *entre lesquelles s'exerce la liberté de l'Etat* ». « Dans le traitement à faire aux étrangers, déclare également M. Thomas (*La condition des étrangers et le droit international,* R. D. I. P., t. IV, pp. 643-644), l'Etat ne jouit pas d'une liberté absolue et sans contrôle. Il y a un minimum au-dessous duquel il ne peut rester sans encourir un blâme, parce qu'il violerait les droits supérieurs de l'humanité et le principe de la liberté du commerce international : dans cette sphère les concessions sont obligatoires et seuls les exigences de l'ordre public ou le devoir de conservation personnelle peuvent restreindre l'étendue de son obligation. Il y a un maximum qu'il ne peut pas dépasser sans méconnaître les droits égaux et parallèles des autres Etats : il ne peut pas, par une communication exagérée du droit de cité, entraver l'action et paralyser les droits d'un souverain sur des sujets fixés hors de leur patrie... Mais, *entre ces deux limites extrêmes,* l'Etat conserve une entière liberté d'action : dans cette sphère il est exact de dire qu'il demeure seul maître du nombre et seul juge de l'opportunité des concessions à faire, son action étant toutefois dominée par les nécessités sociales ».

A toutes ces théories de la doctrine, une grave objection peut, nous semble-t-il, être opposée. Elles conduisent en définitive à admettre qu'un Etat pourra, *sans aucune restriction* ou *dans des limites qui lui sont imparties,* faire une situation différente aux sujets des divers pays existant sur son territoire et que les membres d'une nation déterminée pourront n'être pas traités d'une façon identique dans tous les Etats. Cette conclusion, qui se déduit logiquement des prémisses adoptées, nous paraît porter une atteinte sérieuse au principe de l'égalité des Etats : un Etat ne doit pas pouvoir établir de catégories entre les étrangers et refuser obstinément aux ressortissants d'une nation les droits qu'il consentirait à reconnaître aux ressortissants d'un autre pays. Comme membre de la famille internationale, chaque Etat, tout au moins en temps de paix, ne doit pas pouvoir, même dans certaines limites, distribuer ses largesses comme il l'entend et à qui il lui plaît, mais est tenu, à peine de violer le principe d'égalité, d'user d'une commune mesure au regard de tous (1). Ce n'est qu'en cas de guerre qu'à raison de son droit de conservation un Etat pourrait faire une discrimination entre les étrangers en rendant moins favorable la situation des sujets ennemis (n°s 1060 et s.) ; la paix une fois signée, ceux-ci devront d'ailleurs recouvrer tous leurs droits, quoique leur situation d'anciens ennemis puisse susciter vis-à-vis d'eux quelque méfiance : la méfiance dont ils peuvent être

---

(1) Comp. Thomas, *La condition des étrangers et le droit international,* R. D. I. P., t. IV, p. 629.

légitimement l'objet ne saurait avoir d'autre effet que de les soumettre, de la part de l'Etat où ils résident, à une surveillance plus attentive.

442[12]. — C'est en se plaçant au point de vue de leur pleine souveraineté beaucoup plus qu'à celui d'un droit de l'étranger que les Etats ont en pratique déterminé la condition des ressortissants des autres pays se trouvant sur leur territoire. Mais, se considérant comme seuls maîtres de leurs décisions, ils n'ont pas tous tiré toujours du principe de souveraineté les mêmes conséquences. Ils se sont montrés plus ou moins larges vis-à-vis de l'étranger aux différentes époques de l'Histoire. Et, dans l'espace aussi bien que dans le temps, le droit positif a consacré une grande diversité de solutions.

442[13]. — Dans l'Antiquité, les étrangers ont été presque constamment placés hors du droit commun. — En Grèce, à Rome, en Egypte, dans l'Inde, on commença par leur refuser tous droits. Ce n'est que peu à peu, à mesure que se développèrent les relations commerciales, que certaines faveurs leur furent accordées. A Athènes, on finit par distinguer quatre classes d'étrangers, *isotèles, métèques, étrangers non domiciliés* et *barbares,* auxquels on fait une situation plus ou moins avantageuse sans qu'en aucun cas leur condition soit entièrement semblable à celle des citoyens (1). Rome, à partir d'une certaine époque, divise aussi les étrangers en *barbares, pérégrins ordinaires* et *pérégrins privilégiés* (*Latini veteres, coloniarii et juniani*), les premiers étant dénués de toute espèce de droits et les deux autres étant privés, totalement ou partiellement, du *jus civile,* droit d'ordre privé et d'ordre politique spécial à la cité romaine, mais bénéficiant du *jus gentium,* droit privé commun à tous les peuples (2).

---

(1) L'*isotèle* est l'étranger à qui on concède certains droits privés, ordinairement le droit de se marier, le droit d'acquérir des propriétés foncières, l'exemption des impôts auxquels les autres étrangers sont sujets, le droit d'ester en justice devant les tribunaux d'Athènes sans l'assistance d'un citoyen. Le *métèque* est l'étranger autorisé, après enquête, à fixer son domicile à Athènes: il fait partie de la cité, a droit à la protection des lois et peut faire le commerce et exercer telle profession qu'il lui plaît, mais il ne peut contracter mariage avec une femme athénienne, posséder des immeubles, transmettre ou recevoir par testament, doit payer une capitation spéciale en dehors des impôts ordinaires et relève d'une juridiction exceptionnelle. L'*étranger* dont la cité est en relations suivies avec Athènes mais *qui n'y est pas domicilié* ne jouit pas des quelques droits reconnus au métèque, il ne jouit d'une certaine protection que par le patronage volontaire d'un « proxène », c'est-à-dire d'un citoyen athénien. Le *barbare,* né et vivant en dehors de la civilisation grecque, est en principe destitué de tout droit et de toute protection.

(2) Tandis que les *barbares* sont les étrangers vivant en dehors du monde romain, les *pérégrins* sont ceux dont la nation a avec Rome certains rap-

Les peuples barbares qui au Ve et au VIe siècle envahirent l'empire romain considérèrent l'étranger comme exclu de toute participation à leurs institutions juridiques : il n'a ni droits politiques ni droits civils ; le seul moyen pour lui de se soustraire à sa condition précaire est d'obtenir le patronage d'un riche propriétaire.

Avec la Féodalité, les rigueurs ne cessent pas contre les étrangers : la loi féodale les repousse, et s'ils viennent elle les rend serfs du seigneur sur la terre duquel ils se sont fixés : le seigneur, en retour d'une certaine protection qu'il leur accorde, leur impose des redevances nombreuses et, à leur mort, en vertu de ce qu'on appelle le *droit d'aubaine,* recueille les biens qu'ils possédaient à titre de main morte.

Quand le roi prit la place des seigneurs, la condition des étrangers s'améliora quelque peu. Le servage cessa d'être leur état habituel. Néanmoins ils restèrent toujours frappés d'incapacités dans l'ordre du droit privé comme dans l'ordre du droit public : ils eurent la jouissance des actes du droit des gens, c'est-à-dire purent se marier, être propriétaires, contracter, disposer de leurs biens entre vifs, à titre onéreux ou gratuit, mais ils n'eurent pas celle des actes du droit civil et en particulier, toujours soumis au droit d'aubaine, demeurèrent en principe incapables de transmettre et de recueillir par succession *ab intestat,* testament ou donation à cause de mort. Ferrières, dans son *Dictionnaire de droit et de pratique* publié en 1762, retraçait dans les termes suivants le tableau à cette époque de l'état des étrangers en France : « Aujourd'hui les étrangers ne paient aucun tribut au roi pour faire leur résidence dans ce royaume ; ils sont seulement incapables des effets civils et sujets au droit d'aubaine, c'est-à-dire ne peuvent intenter des actions en justice, succéder, disposer de leurs biens par testament, posséder des offices et des bénéfices dans le royaume. Mais ils sont toujours capables des effets du droit des gens. Les aubains non naturalisés sont donc capables

---

ports : suivant que ces rapports sont plus ou moins intimes, ces pérégrins sont *privilégiés* ou *ordinaires.* En outre des droits politiques dont ils sont privés, les pérégrins ordinaires, dans le domaine des facultés d'ordre privé, sont exclus du *jus connubii* et du *jus commercii :* ils sont ainsi incapables de contracter le mariage du citoyen romain (*justæ nuptiæ*), d'acquérir la propriété et de passer les contrats du droit civil (*dominium ex jure quiritium*), de transmettre ou de recueillir suivant les formules romaines une succession *ab intestat* ou testamentaire ; les seuls droits touchant au droit de famille ou au patrimoine qui leur sont reconnus sont ceux organisés par leur loi d'origine ou par le *jus gentium.* Quant aux pérégrins privilégiés, on peut dire d'une manière générale que, privés de tous droits politiques et du *connubium,* ils jouissent dans l'ordre privé du *commercium,* comprenant pour certains d'entre eux la *factio testamenti.*

de toutes sortes d'actes et contrats entre vifs, de s'obliger par contrat et d'obliger ceux qui contractent avec eux ; faire et accepter des donations entre vifs. Ils ont la faculté d'acquérir et de posséder en France des immeubles et d'en disposer entre vifs à leur volonté. Ils peuvent aussi contracter mariage et faire toutes sortes de stipulations ordinaires de communauté, douaire, préciput, don mutuel à vie ou sans retour, et autres semblables ».

En 1790 et 1791, sous l'influence des philosophes, la Révolution française, « au nom des principes de fraternité qui doivent lier tous les hommes et des droits sacrés et inviolables de l'humanité », apporta des modifications profondes au traitement des étrangers en supprimant l'exercice du droit d'aubaine et en leur accordant le droit de recueillir les successions de leurs parents comme aussi de disposer et de recevoir par tous les moyens autorisés par la loi ; elle ne leur permit pas toutefois d'exercer les droits politiques. Mais cet exemple de générosité que la France donnait ainsi fut loin d'être imité de suite par les autres Etats : ceux-ci, pendant quelque temps encore, continuèrent de maintenir le droit d'aubaine avec les restrictions et les incapacités dont leurs lois gênaient les étrangers.

442[14]. — Le XIX[e] siècle, au cours duquel ont augmenté de plus en plus les facilités de communication entre les peuples, a vu se produire dans la condition des étrangers un certain nombre de fluctuations, qui leur ont été en général favorables. On peut, en définitive, dans le droit international moderne, répartir en trois catégories les Etats du monde civilisé au point de vue de la situation qu'ils font aux étrangers pour la jouissance des droits privés :

1° Un premier groupe d'Etats pose en principe que l'étranger a sans aucune condition la jouissance de tous les droits privés dont bénéficient les nationaux. Mais cependant il n'exclut pas la possibilité de certaines exceptions à ce principe. Il comprend en Europe l'Italie (V. art. 3, code civil de 1865), l'Espagne (V. art. 27, code civil de 1889), les Pays-Bas (V. art. 9, code civil ; loi du 7 avril 1869) et le Portugal (V. art. 25, code civil de 1867). Y figurent d'autres Etats encore. Une loi du 1[er] mars 1915 a décidé qu'en Turquie les étrangers y résidant jouissent de tous les droits privés que les lois et réglements de l'Empire ne réservent pas exclusivement aux sujets ottomans. En Grèce, d'après l'article 13 de la loi civile du 23 octobre 1856, les étrangers jouissent de tous les droits civils, à l'exception de ceux que des lois de l'Etat non modifiées par des conventions internationales réservent aux nationaux. Le code civil de la Suisse promulgué en 1912 a admis, dans son article 11, que tout homme, en tant qu'être humain, a la jouissance la plus complète des droits civils sans qu'il y ait lieu

de considérer ses qualités de national ou d'étranger (1). Les pays de l'Amérique latine font aussi partie de ce groupe : ils se distinguent même tout spécialement par une assimilation très large de l'étranger au national. C'est notamment le cas du Brésil, du Chili, du Mexique, du Pérou, de la République Argentine (2). Au Vénézuéla, la loi du 16 avril 1903 a reconnu aux étrangers, qu'ils soient *domiciliés* ou simplement *de passage* sur le territoire de la République, les mêmes droits privés qu'aux nationaux, sauf les exceptions formellement prévues ; c'est la même solution qu'ont consacrée les lois subséquentes, notamment celles du 30 juin 1915 (art. 1 et 2) et du 24 juin 1919 (art. 2 et 6) (3). La constitution de Cuba du 21 février 1901 (art. 10) se montre également très large vis-à-vis des étrangers. Le Japon, dès qu'il eut abandonné sa politique d'isolement et se fut mêlé à la civilisation occidentale, a, dans l'article 2 de son code civil de 1899, déclaré solennellement que « les étrangers ont la jouissance des droits privés, à l'exception de ceux qui leur sont refusés par les lois et ordonnances ou par les traités » : il n'y a en règle générale aucune différence de capacité entre les étrangers domiciliés ou non domiciliés (4). Dans l'Etat indépendant du Congo, un décret du 20 février 1891 a déclaré que l'étranger jouit de la plénitude des droits civils et est protégé dans sa personne et dans ses biens au même titre que les nationaux. La constitution du 29 février 1920 de la Tchéco-Slovaquie, un des nouveaux Etats qu'ont constitués les traités de paix de 1919 à la suite de la guerre mondiale, proclame que tous les habitants de la République jouissent dans la même mesure que les ressortissants d'une pleine et absolue protection de la vie et de la liberté sans aucune différence d'origine, de nationalité, de race ou de religion et, après cette déclaration d'ensemble, elle affirme et garantit successivement la liberté individuelle et l'inviolabilité du domicile, le secret de la correspondance, le droit à la propriété, les droits de réunion, d'association et de pétition, la liberté de la presse et celle de l'enseignement, la liberté de commerce et le droit pour chacun d'exprimer son opinion librement (5).

---

(1) V. Sauser-Hall, *La situation juridique des étrangers en Suisse*, Bulletin de la Société de législation comparée, 1921, p. 40.

(2) Pour la République Argentine, V. surtout Zeballos, *La nationalité*, t. IV-V, 1919, pp. 891 et s.

(3) V. Planas-Suarez, *Los extranjeros en Venezuela*, 2e édit., 1917, pp. 116-117.

(4) V. Nagaoka, *De la condition juridique des étrangers au Japon*, J. I. P., t. XXXIII, p. 1055.

(5) Blociszewski, *La constitution tchécoslovaque*, Revue des sciences politiques, t. XLV, 1922, p. 243.

2° Tout différent est le principe sur lequel repose le second groupe. Les Etats qui le composent mesurent les droits qu'ils reconnaissent aux étrangers à ceux dont leurs nationaux sont personnellement l'objet au dehors. En un mot, ils subordonnent à une condition de *réciprocité* la jouissance des droits qu'ils accordent aux étrangers. Mais ce groupe se divise lui-même en deux classes : il faut, en effet, y distinguer des Etats qui exigent la réciprocité *diplomatique*, c'est-à-dire qui ne permettent à l'étranger de se prévaloir que des droits qui lui sont conférés par les traités intervenus entre sa nation et l'Etat dans lequel il prétend les exercer, et des Etats qui se contentent de la réciprocité *de fait* ou *législative*, c'est-à-dire qui admettent que l'étranger peut invoquer même les droits dont la jouissance est reconnue seulement en fait ou par sa loi nationale aux ressortissants des autres Etats. — A la première de ces deux classes d'Etats (réciprocité diplomatique) appartient la France : l'article 11 de son code civil dispose, en effet, que « l'étranger jouira en France des mêmes droits civils que ceux qui sont ou seront accordés par les traités de la nation à laquelle cet étranger appartiendra ». Le même système est suivi par la Belgique (art. 11, code civil) et par le Luxembourg (art. 11, code civil) : dans ces pays, comme en France, sauf le cas d'une convention diplomatique, l'étranger ne peut réclamer que les droits privés qui ont leur source dans le droit naturel, dans le droit des gens. Il convient toutefois de noter que les législations de ces Etats font une distinction marquée entre l'étranger ordinaire et l'étranger admis à domicile, pour faire à ce dernier une condition particulièrement avantageuse en l'assimilant au national, mais cette assimilation est ordinairement limitée dans le temps (V. art. 13 des codes civils français, belge et luxembourgeois). — Rentrent dans la seconde classe (réciprocité législative ou de fait), en même temps que la Saxe (art. 20, code civil) et la Prusse (art. 41 et 43, Landrecht), l'empire d'Allemagne dont le code civil (loi d'introduction, art. 31 et 88) attribue en principe et sauf exception formelle aux ressortissants étrangers tous les droits privés dont les indigènes ont la jouissance mais en limitant cette assimilation par la faculté reconnue au chancelier impérial d'en refuser par voie de rétorsion le bénéfice à l'étranger dont la loi ne traite pas les sujets allemands d'une manière aussi favorable que les nationaux. Les législations de l'Autriche (§ 33, code civil de 1811), de la Hongrie, de la Serbie (art. 45 et 47, code civil de 1844), de la principauté de Monaco (art. 11, code civil) apparaissent également dominées par le principe de la réciprocité légale ou de fait. En Pologne aussi, d'après l'article 95 de la constitution du 17 mars 1921, les étrangers jouissent comme les nationaux, sous condition de réciprocité, de la pleine protec-

tion de la vie, de la liberté et de la propriété (1). La constitution de la Colombie du 5 août 1886 (art. 11 et 12) n'a admis en principe l'étranger à jouir des droits privés que sous une condition de réciprocité légale. De même, au Salvador, en vertu d'une loi du 29 septembre 1886 (art. 33), les droits reconnus aux étrangers en général par la constitution du 13 août précédent peuvent être restreints en appliquant le principe de réciprocité.

3° Dans le troisième groupe, on rencontre des Etats qui n'établissent pas la condition des étrangers sur un principe nettement défini ou qui, tout en proclamant la règle de l'assimilation de l'étranger au national, y apportent des restrictions si nombreuses et si profondes qu'ils l'annihilent presque dans la réalité. Ainsi, jusqu'à une époque récente, la législation de la Grande-Bretagne et celle de l'Amérique du Nord se sont montrées très hostiles aux étrangers : sous l'empire du droit commun formé par la coutume, *common law*, un grand nombre d'incapacités existaient, en effet, pour eux dans ces pays. Le Danemark, la Suède, la Norvège et la Roumanie n'admettent également qu'une assimilation imparfaite entre le national et l'étranger. En Russie, aux termes de l'article 40 des lois fondamentales de l'Empire sanctionnées le 23 avril-6 mai 1906, « les étrangers résidant ne jouissent des mêmes droits que les sujets russes qu'avec certaines restrictions établies par la loi ». Au point de vue de la condition qu'il leur reconnaît, le gouvernement russe des Soviets fait une distinction entre les étrangers, suivant qu'ils sont ou non employés dans des institutions soviétiques et qu'ils sont ou non arrivés en Russie avec l'autorisation du pouvoir soviétique pour travailler individuellement, sans emploi de salariés : l'article 1er d'un décret du 10 janvier 1921 déclare, en effet, que « les objets et services dont jouissent gratuitement les citoyens soviétiques sont mis gratuitement à la disposition des étrangers *seulement* dans le cas où ces étrangers sont employés dans des institutions soviétiques ou s'ils sont arrivés en Russie avec l'autorisation du pouvoir soviétique pour travailler individuellement, sans emploi de salariés ».

Telles sont, d'une manière générale, les divergences qui, dans les temps modernes, séparent les Etats en ce qui concerne les droits des étrangers en matière privée. Sans être absolu, leur accord est plus général et plus complet dans le domaine des droits publics et dans celui des droits politiques : les premiers sont en principe accordés et les seconds refusés aux étrangers par la pratique des puissances.

442[15]. — Le principe de la doctrine communément admise étant

---

(1) Blociszewski, *La constitution polonaise du 17 mars 1921*, Revue des sciences politiques, t. XLV, 1922, p. 55.

que l'étranger jouit dans chaque pays des droits que le législateur de ce pays lui accorde en vertu de sa souveraineté, ce sont les diverses législations particulières qu'en fait il faut consulter avant tout pour connaître les véritables sentiments des Etats à l'égard des étrangers. Le droit interne est en cette matière assez divers ; il y a d'abord les constitutions où se trouvent généralement les règles afférentes aux droits publics et aux droits politiques ; il y a ensuite, principalement en ce qui concerne l'attribution des droits privés, les lois ordinaires qui sont tantôt d'un caractère général, communes aux nationaux et aux étrangers, et tantôt d'un caractère spécial, consacrées uniquement aux étrangers; c'est dans les pays de l'Amérique latine qu'on trouve surtout ces dernières lois. Mais le droit interne ne constitue pas en pratique la seule source du droit positif des étrangers. Les Etats passent fréquemment entre eux des conventions pour étendre ou pour restreindre leur propre législation, en augmentant ou en diminuant les droits qu'elle reconnaît aux étrangers : ces conventions reçoivent ordinairement en Europe la dénomination de traités d'établissement ou de traités de commerce et en Amérique, spécialement aux Etats-Unis, celle de traités de commerce et de navigation ; elles contiennent des indications plus ou moins détaillées suivant que leurs contractants sont des Etats de culture différente ou de civilisation semblable.

442[16]. — Il est impossible, dans un ouvrage général comme le présent *Traité*, d'indiquer d'une manière complète et détaillée la condition que font aux étrangers le droit interne et le droit conventionnel des différents Etats du monde. Bornons-nous, à ce double point de vue, à quelques indications relatives à certaines matières, pour plusieurs pays.

442[17]. — 1° *Droit interne. — Droits politiques.* — Partout les étrangers sont exclus absolument de la jouissance des droits politiques ; ce n'est qu'exceptionnellement qu'ici le tableau législatif comporte quelques dérogations. — En France, le principe est appliqué sans restrictions (comp. art. 7, code civil). — En Grande-Bretagne, l'étranger ne jouit d'aucune prérogative d'ordre politique (sect. 2, § 1, loi du 12 mai 1870) ; il peut toutefois remplir les fonctions de juré (*Juries Act* de 1870, ch. 77). — Les fonctions publiques, les mandats électifs, et d'une manière générale tous les droits politiques sont en Belgique refusés aux étrangers. — De même en Allemagne. — Dans la principauté de Monaco, l'étranger n'est pas nécessairement tenu à l'écart de toute fonction ayant un caractère public : il peut exercer des fonctions ecclésiastiques officielles, des fonctions administratives ou judiciaires, être avocat ou défenseur, notaire, greffier ou huissier, témoin dans un testament ou un acte authentique après trois mois de résidence

(art. 847, code civil ; art. 6, ord. sur le notariat du 4 mars 1886). — En Serbie, une loi du 15 février 1864 a décidé que l'étranger peut être admis à remplir des fonctions publiques pour le compte de l'Etat, avec l'autorisation royale mais seulement en vertu d'un contrat conclu pour trois ans et renouvelable ; il peut être témoin en justice, arbitre ou expert, mais non avocat, médecin ou pharmacien. — Bien que les étrangers soient, d'une manière générale, exclus en Norvège de toute participation aux fonctions publiques, la constitution de 1814 (§ 92) a autorisé le gouvernement à les nommer professeurs dans les Universités ou dans les Ecoles. — Il en est de même en Suisse. — La constitution espagnole du 30 juin 1876 a exclu les étrangers de toute fonction publique impliquant autorité ou juridiction. — En Italie, les facultés d'ordre purement politique sont refusées aux étrangers ; mais ceux-ci peuvent être nommés arbitres (art. 10, code de procédure civile) ; ils ne peuvent être témoins d'un testament, s'ils n'ont pas leur résidence en Italie (art. 788, code civil). L'article 17 de la loi communale italienne du 20 mars 1865 a attribué l'électorat municipal aux habitants des anciennes provinces italiennes qui n'ont pas encore la nationalité italienne. — Aux termes de la loi du 1er mars 1915 les étrangers résidant en Turquie ne sont pas admis à bénéficier des droits politiques et municipaux conférés aux Ottomans par la Charte constitutionnelle et les autres lois. — Aux Etats-Unis on admet que l'étranger qui a prêté le serment d'avoir de bonne foi l'intention de devenir citoyen américain peut exercer des droits politiques (1). — Dans la République Argentine, l'étranger a une large part des droits politiques : il peut notamment entrer dans les assemblées municipales et exercer la profession d'avocat ; il ne peut toutefois être électeur politique. — Au Salvador, l'accès des fonctions qui comportent autorité et juridiction est réservé aux nationaux. — Au Vénézuéla, aux termes de la loi du 24 juin 1919 (art. 9), les étrangers ne peuvent pas remplir d'enplois publics, sauf, avec l'autorisation de l'Exécutif fédéral, certains services en matière d'assistance nationale, d'hygiène publique et d'enseignement civil et militaire. — La question de l'attribution des droits politiques pour les sujets étrangers au Transvaal et spécialement pour les sujets anglais (Uitlanders), venus en grand nombre dans le pays pour exploiter les mines d'or, a été l'une des causes qui ont amené en 1899 la guerre entre la Grande-Bretagne et la République Sud-Africaine (V. Despagnet, R. D. I. P., t. VII, pp. 99 et s., 126. — Heilborn, R. D. I. P., t. III, pp. 26 et s., 166 et s.).

---

(1) V. Sauser-Hall, *La situation juridique des étrangers en Suisse*, Bulletin de la Société de législation comparée, 1921, p. 235, note 1.

442[18]. — *Service militaire.* — En France, les Français seuls peuvent être admis dans l'armée française (art. 1, 3 et 50, loi du 21 mars 1905 ; art. 18, loi du 7 août 1913). Cependant cette règle souffre en droit interne une exception. L'ordonnance royale du 10 mars 1831 a en effet organisé une Légion étrangère qui se recrute par les engagements d'individus de nationalités diverses ; mais la Légion étrangère ne doit en principe guerroyer que dans les colonies, et ses membres ne doivent pas se battre contre leur propre patrie (n° 1074[3]). Une autre exception résulte d'un texte conventionnel : aux termes de la convention franco-espagnole du 7 janvier 1862, modifiée par la déclaration du 2 mai 1892, les Espagnols nés en France qui, ayant atteint l'âge de 20 ans, ne produisent pas un certificat établissant qu'ils ont tiré au sort en Espagne, doivent être compris dans le contingent de la commune où ils sont nés (1). — L'Espagne a décidé en 1920 la création d'une Légion étrangère. — En Allemagne, les étrangers sont exclus du service dans les armées de terre et de mer. — Une loi militaire norvégienne de 1857 a requis le service militaire des étrangers qui ont acquis un véritable domicile (*fast domicilium*). — En 1897, en Belgique, une loi a soumis les étrangers résidant dans ce pays au service militaire dans la garde civique ; mais, à la suite des protestations des Etats étrangers, spécialement de l'Allemagne, des Etats-Unis et de la France, le gouvernement belge a renoncé à faire une pareille application de la loi : cette disposition de la loi belge n'était pas sans danger pour la Belgique elle-même, car à Anvers la colonie allemande est si nombreuse qu'avec la loi la milice eût été en grande partie composée de sujets allemands. — Aux Etats-Unis, le service dans l'armée nationale est un devoir d'allégeance auquel les nationaux seuls peuvent être astreints ; il y a toutefois une tendance à admettre le droit d'enrôler les étrangers résidents qui ont manifesté leur intention de se faire naturaliser : cette tendance s'est manifestée notamment par des lois du 22 avril 1898 et du 18 mai 1917 (2). — En République

---

(1) V. Azin, *De l'admission des étrangers au service militaire en France*, 1911. — Legros, *La nationalité et le service militaire*, 1894. — Vandamme, *Le service militaire dans ses rapports avec les lois sur la nationalité*, 1898. — Comp. Roche, *De la convention destinée à mettre fin aux difficultés résultant de l'application des lois sur le service militaire entre la France et la Belgique*, J. I. P., t. XV, p. 731. — En ce qui concerne la Légion étrangère, V. les auteurs cités n° 1074[3], note.

(2) Comp. Moore, *Digest*, t. IV, p. 56. — Willoughby, *The constitutionnel law of the United States*, 1910, t. I, p. 248. — Wilson et Tucker, *International law*, 1909, p. 140. — Quincy Wright, *La condition des étrangers aux Etats-Unis*, Bulletin de la Société de législation comparée, 1921, pp. 212 et 223. — V. aussi Sauser-Hall, *La situation juridique des étrangers en Suisse*, Bulletin de la Société de législation comparée, 1921, p. 235, note 1.

Argentine, l'étranger est admis dans l'armée comme soldat ou comme officier. — Au Salvador, de même qu'au Vénézuéla d'après la loi du 24 juin 1919, les étrangers échappent au service militaire. — Dans les pays de l'Amérique latine en général, comme aussi aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord, les étrangers ne peuvent refuser leur concours à la police armée pour la protection des personnes et des propriétés au lieu où ils habitent (V. notamment loi salvadorienne du 29 septembre 1886, art. 44) (1). — Dans leur rapport de Londres de mars 1922, les experts des puissances qui ont pris l'initiative de la conférence de Gênes pour la reconstitution de la Russie ont demandé que « les étrangers séjournant en Russie soient exemptés de toute espèce de service obligatoire, ainsi que de toutes contributions, quelles qu'elles soient, imposées en remplacement des services personnels » (art. 10) : même disposition dans le memorandum des puissances à la Russie du 2 mai 1922 (clause XI) (2).

442[19]. — *Commerce.* — Les étrangers sont, en général, admis à se livrer librement au commerce. — En Espagne, la constitution du 30 juin 1876 (art. 2) a reconnu aux étrangers le droit de « s'établir librement sur le territoire espagnol, d'exercer leur industrie, de s'adonner à n'importe quelle profession, pourvu que l'exercice n'en soit pas subordonné à certains titres de capacité ou d'aptitude délivrés par les autorités espagnoles ». — L'article 8 du code de commerce du Portugal de 1887 dispose de son côté : « Toute personne, nationale ou étrangère, qui sera civilement capable de s'engager, pourra exercer un commerce dans quelque partie que ce soit de ce royaume et de ses domaines, et sauf les exceptions aux termes du présent code ». — En France, l'étranger possède en principe le droit de pratiquer sans restrictions le commerce ou l'industrie. — Néanmoins, en Chine et au Japon, jusqu'à une époque récente, les étrangers ne pouvaient trafiquer que dans certains ports déterminés. — Des restrictions à la liberté d'exercer le commerce existent aussi exceptionnellement en Europe : il y a des législations qui excluent les étrangers de l'exercice de certaines professions commerciales ou qui ne le leur permettent que moyennant le paiement d'un impôt spécial ou de quelque autre condition. Ainsi, en Suède, des lois des 15 juin 1864 et 20 juin 1879 ont édicté que les étrangers, hommes ou femmes, ne peuvent être autorisés à faire le commerce, à exercer une industrie ou un métier que par une décision administrative rendue après enquête ; antérieurement à ces lois, l'interdiction du commerce était à peu près absolue. Si au Danemark les

---

(1) V. la note précédente. — V. aussi Borchard, *op. cit.*, p. 66.
(2) La Vie des Peuples, 10 mai 1922, pp. 308, 356.

étrangers jouissent en thèse générale des droits privés comme les nationaux, une résidence de cinq années leur était nécessaire avant la loi du 23 mai 1873, d'après une loi du 29 décembre 1857, pour pouvoir exercer un commerce ou une industrie sur le sol danois. Dans la principauté de Monaco, il faut à tout étranger une autorisation du gouverneur général pour se livrer à une industrie quelconque. Dans plusieurs pays (Belgique, Danemark, Pays-Bas, Suède, etc.) les voyageurs de commerce étrangers ne peuvent se livrer à des actes de leur profession qu'à la condition de payer des impôts particuliers. Aux Etats-Unis, d'après la loi du 20 février 1907, les étrangers ne sont admis à exercer une profession que s'ils consentent à payer une taxe de 4 dollars. — Les articles 12 et suivants du rapport établi à Londres en mars 1922 par les experts des puissances déclarent que les étrangers devront jouir dans la Russie des Soviets de toute la protection et de tous les droits et facilités qui leur seront nécessaires pour pouvoir se livrer à tout commerce, profession ou occupations autorisés, en conformité avec la pratique ordinaire des Etats, sans aucune mesure de discrimination ou restriction en raison de leur nationalité : ces articles ont été approuvés par les puissances dans leur memorandum à la Russie du 2 mai 1922 (clause XI) (1).

442[20]. — *Propriété.* — Il est généralement admis que l'étranger peut être propriétaire d'objets mobiliers. Il n'en est pas de même quant à la propriété immobilière. — En France, le droit d'acquérir et de posséder des immeubles existe au profit des étrangers : il résulte implicitement de l'article 3, § 2 du code civil qui dispose que « les immeubles, même ceux possédés par les étrangers, sont régis par la loi française » et de la loi du 14 juillet 1819 qui, en abrogeant les articles 726 et 912 du code civil, reconnaît aux étrangers le droit de succéder, de disposer et de recevoir de la même manière que les Français dans toute l'étendue du royaume sans aucune distinction entre meubles et immeubles. Dans un but de sécurité nationale, le gouvernement français a, le 27 janvier 1920 déposé à la Chambre des députés un projet de loi tendant à soumettre à une autorisation gouvernementale l'acquisition par les étrangers des immeubles situés dans les départements frontières terrestres et au besoin, par décret rendu en conseil des ministres, dans d'autres régions, zones ou localités déterminées du territoire de la France, de l'Algérie et des colonies (2). — Pen-

(1) La Vie des Peuples, 10 mai 1922, pp. 308, 356.

(2) A diverses reprises, des tentatives ont été faites en France pour restreindre, dans l'intérêt de la sécurité nationale et de la conservation de l'Etat, l'acquisition et la possession d'immeubles par des étrangers : le 11 décembre 1893, un député, M. de Mahy, a proposé d'interdire aux étrangers d'acquérir des immeubles autour des places de guerre (R. D. I. P., t. I, p. 491 ; Journal

dant longtemps, en Grande-Bretagne, d'après la *common law*, les étrangers ont été considérés comme incapables non seulement d'être propriétaires fonciers mais même de prendre un immeuble à bail. Ce n'est qu'au milieu et à la fin du XIXe siècle que des atténuations ont été apportées dans ce pays à cette double règle : une loi du 6 août 1844 a autorisé les forains à prendre des immeubles à bail pour un temps n'excédant pas 21 ans et une loi du 12 mai 1870 leur a donné le droit de posséder, d'acquérir, de transmettre la propriété immobilière et mobilière par tous les modes légaux, même par succession, sauf pour les navires, pourvu qu'ils appartinssent à une nation *amie*. Ce système libéral n'existe pas toutefois dans toutes les possessions et colonies de l'Empire britannique : ainsi, à l'île Maurice, pour acquérir et posséder des biens fonds, il faut être sujet naturel ou avoir obtenu la naturalisation locale. — En Belgique, l'étranger a le droit d'acquérir et de posséder même des propriétés immobilières sur le sol belge ; il peut également s'assurer une hypothèque conventionnelle sur un immeuble situé en Belgique ; la femme mariée et les mineurs étrangers sont admis à réclamer une hypothèque légale (V. loi du 16 décembre 1851, art. 77 et 2 additionnel). — En Allemagne, l'article 88 de la loi d'introduction au code civil dispose qu'il n'est pas dérogé aux prescriptions des lois des Etats qui font dépendre l'acquisition d'immeubles par les étrangers d'une autorisation gouvernementale. Or la législation du royaume de Wurtemberg (art. 4 de la loi wurtembergeoise du 26 juin 1876) contient des dispositions de ce genre ; il en est de même de la législation de l'Etat de Hambourg dont un jugement du tribunal régional de Hambourg du 6 octobre 1900 (J. I. P., t. XXXVI, p. 147) a fait une application. Le droit pour les étrangers d'acquérir et de posséder des immeubles fait donc dans certains Etats de l'Empire allemand l'objet de restrictions. — En Suède, d'après une loi du 30 mai 1916, l'étranger ne peut acquérir des propriétés immobilières qu'en vertu d'une autorisation gouvernementale. Il en est de même en Norvège. — En Turquie, une loi du 16 juin 1867 a attribué aux étrangers la capacité d'acquérir des immeubles dans l'Empire ottoman, mais elle a fait une exception pour la province du Hedjaz renfermant les villes saintes. — En Serbie, un décret du 2 août 1852 a interdit aux étrangers d'acquérir des biens fonds, à moins qu'il ne s'agisse des ressortissants d'Etats ayant conclu des traités permettant semblable acquisition. — Rien en Espagne

---

officiel du 11 janvier 1894, Chambre, Documents, annexe 145) ; le 15 février 1894, un autre député, M. Abel, a fait une proposition analogue (Journal officiel du 3 mars 1894, Chambre, Documents, annexe 382). Mais il ne put être donné suite à ces projets en raison des stipulations des traités existants.

n'empêche les étrangers d'acquérir des propriétés, même immobilières (V. décret du 17 novembre 1852). — L'étranger peut, en Italie, acquérir et posséder même des immeubles. Une loi du 4 avril 1912 a établi en Italie le monopole des assurances sur la vie et enlevé sans indemnité aux compagnies étrangères le droit qu'elles exerçaient d'y pratiquer l'assurance sur la vie humaine : cette loi a soulevé des protestations (1). — En Roumanie, le règlement organique de 1832 a interdit à tout étranger, sans distinction de religion, d'acquérir des immeubles sur le sol de la principauté, sauf s'il s'agit d'étrangers commerçants domiciliés et membres d'une corporation commerciale ou industrielle ; plus tard, une loi de 1864 a affranchi de cette prohibition les étrangers *chrétiens* domiciliés, sous la condition que les sujets roumains jouiraient d'une faveur égale sur le territoire de leurs patries respectives ; enfin le code civil du 1er décembre 1865 (art. 11) a rendu tous les étrangers pleinement capables d'acquérir et de posséder des immeubles en Roumanie (V. aussi, art. 11, constitution du 30 juin 1866) ; mais l'article 7, § 5, de la constitution roumaine de 1879 a déclaré que les Roumains seuls ou les naturalisés roumains peuvent acquérir des immeubles ruraux en Roumanie et une loi du 13 octobre 1879 a édicté la même règle, les droits acquis devant être d'ailleurs respectés. De là un grave conflit diplomatique qui a surgi il y a quelques années entre la Grèce et la Roumanie au sujet de la succession d'un Grec, nommé Zappa, léguée au gouvernement hellénique et qui comprenait des immeubles ruraux (n° 283) (2). — En Russie, où la jouissance des droits privés est en principe reconnue aux étrangers, on refuse le droit d'acheter des terres à certaines personnes de nationalité étrangère, les sociétés par exemple ; d'autre part, afin de prévenir le danger national résultant de la concentration en des nations étrangères de la propriété des terres sur les confins de l'Etat, des ukases du 14 mars 1887 et du 29 mai 1898 ont respectivement interdit aux étrangers, dans dix provinces de la Pologne (Varsovie, Kalisch, Kielce, Lomja, Lublin, Petrokov, Plotzk, Radom,

---

(1) V. Audinet, *Le monopole des assurances sur la vie en Italie et le droit des étrangers*, R. D. I. P., t. XX, p. 5. — Clunet, *Consultation*, 1912. — V. en faveur de la loi : Jèze, *De la responsabilité pécuniaire de l'Etat italien au regard des citoyens et des étrangers par suite de l'institution du monopole des assurances sur la vie*, Revue du droit public, t. XXIX, p. 449. — Lordi, *De la responsabilité internationale de l'Etat italien à raison de l'établissement du monopole des assurances sur la vie*, 1913. — Comp. encore sur la question du droit des étrangers, de Boeck, *L'affaire Canevaro*, R. D. I. P., t. XX, p. 317.

(2) V. Flaischlen, *Du droit des étrangers sur les immeubles ruraux situés en Roumanie*, R. D. I., t. XXIX, p. 491. — V. encore R. D. I., t. **XXX**, p. 242.

Suwaki, Sedletz) et au Caucase, l'acquisition des droits de propriété ou de jouissance sur des immeubles situés en dehors des ports ou des villes ; des prohibitions analogues ont été établies dans les gouvernements de Bessarabie, Vilna, Vitebsk, Grodno, Kiev, Kovno, Courlande, Livonie, Minsk et Podolsk. Dans le cas où des immeubles sis dans ces régions parviennent par voie de succession à des étrangers, il leur est enjoint de les transmettre dans un certain délai à des sujets russes ; sinon l'administration les fait vendre et en remet le prix à leurs propriétaires dépossédés (J. I. P., t. XVI, p. 189 ; t. XVIII, p. 324 ; t. XIX, p. 1121 ; t. XXV, p. 225). Le traité de paix de Brest-Litovsk du 3 mars 1918 entre l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Turquie, la Bulgarie et la Russie, et le traité de commerce et de navigation du 7 mars 1918 entre l'Allemagne et la Finlande ont stipulé que chacune des parties contractantes se réservait d'apporter des exceptions à la liberté d'acquérir et de posséder pour les parties de son territoire qui auraient été déclarées zone de défense. — Aux Etats-Unis, le droit commun (*common law*) ne permet pas à l'étranger d'acquérir sur un immeuble un titre de propriété opposable à l'Etat : ce titre, quel qu'il soit, peut toujours être annulé à la requête du fisc. Mais des lois ont apporté dans certains Etats particuliers des restrictions à ce principe. A cet égard, les divers Etats de la grande République américaine se divisent en plusieurs groupes. Les uns, comme l'Etat de Vermont, maintenant les incapacités édictées par la *common law* anglaise, interdisent à l'étranger d'être propriétaire des biens fonds. D'autres Etats reconnaissent à l'étranger une entière capacité de posséder des immeubles, sans aucune condition de résidence : il en est ainsi dans les Etats de Floride, Géorgie, Louisiane, Maine, Maryland, Massachusett, Michigan, Nevada, New-Jersey, Caroline du Nord, Dakota du Nord, Ohio, Orizon, Rhode-Island, Dakota du Sud, Tennessee, Virginie, Washington. Certains Etats (Alabama, Arkansas, Colorado, Connecticut, Delaware, New-Hampshire, Wyoming) subordonnent cette capacité à la condition d'un domicile établi dans le pays. Dans les Etats de Californie, Idaho, Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Kentucky, Minnesota, Mississipi, Missouri, Montana, Nebraska, New-York, Oklahoma, Pensylvanie, Caroline du Sud, Texas, Utah, le droit d'épave (aubaine) existe, mais les étrangers disposent de certains délais pour l'aliénation des biens fonciers dont ils deviennent propriétaires. Dans le district de Colombie, il est interdit aux étrangers d'acquérir la propriété foncière autrement que par droit de succession, à moins de disposition contraire existant

entre leur pays et les Etats-Unis (1). Une loi, votée le 3 mars 1887 par les deux chambres du Congrès des Etats-Unis, a défendu à tout individu, qui n'est pas citoyen des Etats-Unis ou n'a pas déclaré son intention de le devenir, et à toute association dont le capital est ou peut être pour plus de vingt pour cent entre les mains d'étrangers, d'acquérir, si ce n'est par succession, des immeubles ou des droits réels immobiliers dans les territoires des Etats-Unis. Tous terrains acquis en violation de la loi sont *confisqués* et reviennent à l'Etat. La prohibition ne s'applique pas bien entendu aux étrangers auxquels la capacité d'être propriétaires est assurée par des traités. En 1913, la législature de l'Etat de Californie a voté, malgré le traité d'établissement du 26 février 1911 entre les Etats-Unis et le Japon, une loi qui interdit aux Asiatiques de posséder par acquisition ou location des terres dans cet Etat : cette loi a fait naître des difficultés entre les Etats-Unis et le Japon (2). Une loi californienne de 1920 ne reconnait aux étrangers le droit d'acquérir, de posséder, de transmettre ou de recueillir, une propriété immobilière que s'ils sont dans l'intention d'acquérir le droit de cité (*eligible to citizenship*) : on a prétendu que cette loi était également en contradiction avec le traité américano-japonais du 26 février 1911 (3). — Au Brésil, la constitution du 24 février 1891 (art. 72) a garanti aux étrangers résidant dans le pays l'inviolabilité de leurs droits de propriété : leur capacité ne subit à cet égard qu'une seule restriction, relative à la propriété totale ou partielle des navires brésiliens (art. 457, code de commerce). — Au Mexique, l'article 31 de la loi du 28 mai 1886 a reconnu aux étrangers, même non domiciliés ou non résidents, la faculté d'acquérir des navires nationaux et des immeubles ; des lois du 1er février 1856 et du 20 juillet 1863 ont toutefois subordonné à une autorisation de l'Exécutif fédéral l'acquisition par un étranger de la propriété immobilière dans une zone de vingt lieux le long des frontières et de cinq lieues le long des côtes et défendu aux citoyens des pays limitrophes d'acquérir, à aucun titre, des terrains nationaux dans les Etats frontières. — Au Pérou, alors qu'en principe, d'après l'article 33 du code civil, les étrangers sont sans aucune condition assimilés aux nationaux pour la jouis-

---

(1) V. rapport du département politique fédéral suisse sur sa gestion en 1914. — Comp. Lawrence-Wheaton, *op. cit.*, t. III, ch. II, pp. 83, 89 et s. — Weiss, *Traité de droit international privé*, t. II, pp. 561 et s.

(2) V. Laferrière, *La résolution Lodge et la doctrine de Monroe*, R. D. I. P., t. XX, p. 549. — Comp. *The american-japanese discussions relating to the Land Tenure law of California*, A. J., 1914, p. 571.

(3) V. Brown Scott, *The decision in California relating to the holding of land by Japanese*, A. J., 1922, p. 420.

sance des droits privés, l'article 34 de ce code a décidé que la capacité de l'étranger en matière d'acquisition d'immeubles est subordonnée à une condition de réciprocité diplomatique ; toutefois l'article 28 de la constitution, sans exiger cette condition, a décidé que l'étranger peut devenir propriétaire d'immeubles sur le sol péruvien ; en fait, c'est la règle écrite dans la constitution et non la disposition restrictive du code civil qui est appliquée. — L'étranger, dans la République Argentine et au Vénézuéla, a le droit d'y acquérir le sol en gardant sa qualité. — La constitution de la République de Haïti reconnaît (art. 5) aux étrangers un droit conditionnel de propriété ; une loi du 21 juillet 1920 a réglé l'exercice de ce droit en déclarant que, pour acquérir des immeubles sur le sol haïtien, les étrangers doivent avoir une résidence de trois mois au moins et s'être fait immatriculer dans les conditions de la loi du 25 août 1913 sur le séjour des étrangers. — Au Japon, les étrangers ne peuvent en principe acquérir et posséder des terres et des immeubles ; mais ils peuvent les louer et passer des baux emphytéotiques. Une loi sur la propriété foncière du 12 avril 1910 a décidé que les étrangers domiciliés ou résidant au Japon peuvent jouir du droit de propriété foncière si l'Etat auquel ils appartiennent a reconnu le même droit aux Japonais sur son territoire (G. F. de Martens, *Nouveau recueil général de traités,* 3e série, t. VII, p. 278).

Dans la République socialiste fédérative des Soviets que les Bolchevistes, arrivés au pouvoir au mois de novembre 1917, ont instituée en Russie, les étrangers ne peuvent prétendre à aucun droit de propriété. Mais, s'il en est ainsi, ce n'est pas parce qu'il s'agit d'étrangers, c'est parce que le gouvernement des Soviets, obéissant au principe communiste, a déclaré abolir d'une manière générale le régime de la propriété privée : celle-ci a été supprimée pour les sujets russes aussi bien que pour les étrangers. Il résulte en effet du décret du 19 février 1918 qui a socialisé les terres et des nombreux actes que le gouvernement soviétique a rendus, depuis 1917, sur la nationalisation des industries et du commerce et sur la confiscation des biens, que la propriété privée, mobilière ou immobilière, a cessé complètement d'exister en Russie : elle a été remplacée par un vague usufruit et des concessions d'une durée plus ou moins longue que la République des Soviets, désormais maîtresse de toutes choses, accorde aux particuliers moyennant une certaine redevance. — Désireux de défendre les droits de leurs nationaux en Russie, les premiers ministres des puissances alliées réunis à Cannes au mois de janvier 1922 pour tenter la reconstitution de l'Europe, tout en affirmant que les nations ne peuvent pas revendiquer le droit de se dicter mutuellement les principes suivant lesquels elle entendent organiser à

l'intérieur leur régime de propriété et qu'il appartient à chaque pays de choisir pour lui-même le système qu'il préfère à cet égard, ont, le 6, déclaré que leurs gouvernements ne pourraient accorder au gouvernement russe une reconnaissance officielle que « si les étrangers ont la certitude que leurs biens et leurs droits seront respectés et que les bénéfices de leurs entreprises leur seront assurés en Russie » et que « si le gouvernement russe reconnaît l'obligation de restituer, de restaurer ou, à défaut, d'indemniser pour les pertes ou les dommages qui ont été causés aux étrangers du fait de la confiscation ou de la séquestration de la propriété » (1). C'est aussi le respect du droit de propriété privée que, dans le rapport qu'ils ont rédigé à Londres sur la reconstitution de la Russie, les experts des Etats alliés ont, en mars 1922, entendu imposer au gouvernement russe des Soviets, car ils ont décidé, pour le passé, que les étrangers devraient avoir le droit d'exiger la restitution de leurs biens, droits et intérêts, et une indemnité ou des dédommagements que fixeraient des tribunaux arbitraux mixtes et, pour l'avenir, qu'ils devraient jouir en Russie de tous les droits et facilités en conformité avec la pratique ordinaire des Etats (2). Et, un peu plus tard, à la suite de la conférence qui s'est ouverte à Gênes, en avril 1922, en exécution d'une résolution prise à Cannes, un groupe de puissances, dans un memorandum du 2 mai adressé à la Russie, a encore indiqué, comme une des conditions mises par elles à leur collaboration à la reconstitution de la Russie, que « les ressortissants des pays étrangers devront avoir la garantie qu'ils pourront reprendre en Russie leurs anciennes entreprises industrielles, commerciales ou agricoles et en créer de nouvelles avec la certitude que leurs biens et leurs droits seront respectés et que les bénéfices de leurs entreprises leur seront assurés » (V. spécialement clause VII)(3); les gouvernements représentés à Gênes se sont, d'autre part, engagés, par une résolution adoptée à l'unanimité, à ne reconnaître aucun arrangement privé fait par leurs nationaux avec le gouvernement russe au sujet des biens des anciens propriétaires moins d'un mois

---

(1) V. ci-dessus, p. 43, note, le texte de la résolution de Cannes du 6 janvier 1922.

(2) V. La Vie des Peuples, 10 mai 1922, pp. 305 et s.

(3) Ce memorandum, résultat d'un compromis entre les thèses française et anglaise exposées respectivement dans deux avants-projets (Vie des Peuples, 10 juin 1922, pp. 626 et 631), avait été précédé par un rapport détaillé élaboré à Londres du 20 au 28 mars 1922 par des experts techniques des puissances, dans lequel étaient indiquées les dispositions à prendre par la Russie en ce qui concerne le traitement des étrangers, notamment au point de vue du droit de propriété. V. le texte de ce rapport dans la Vie des Peuples, 10 mai 1922, pp. 299 et s. — V. le texte du memorandum du 2 mai 1922, dans la même Revue, 10 mai 1922, pp. 349 et s.

après la fin des travaux de la conférence. A la Haye, dans une conférence de leurs représentants qui eut lieu en juin 1922 comme suite de la conférence de Gênes, les puissances ont encore entendu poser le principe du respect mutuel de la propriété des étrangers en Russie, car, à la date du 20 juillet, elles ont voté la résolution suivante : « La conférence recommande à l'attention des gouvernements représentés à cette conférence l'utilité qu'il y aurait à ce que tous les gouvernements n'assistent pas leurs nationaux dans leurs tentatives d'acquérir des biens en Russie qui appartinrent antérieurement à d'autres étrangers et confisqués depuis le 1er novembre 1917, sans le consentement desdits propriétaires et concessionnaires étrangers, sous la condition que la même recommandation soit faite ultérieurement par les gouvernements représentés à la conférence de la Haye aux gouvernements qui n'y étaient pas représentés, et sous la condition également qu'aucune décision ne soit prise, si ce n'est conjointement avec lesdits gouvernements ». Au cours de la conférence de la Haye, une certaine dissidence d'opinion se manifesta toutefois entre la France et la Grande-Bretagne au sujet du droit de propriété des étrangers en Russie : le gouvernement français soutint qu'on devait exiger que les propriétés des étrangers en Russie leur soient restituées en nature, sauf les cas très exceptionnels où elles ne seraient plus identifiables, mais le gouvernement anglais consentit à reconnaître au gouvernement russe le droit d'expropriation et se contenta d'indemnités en faveur des étrangers dépossédés (1).

442[21]. — *Successions.* — D'après presque toutes les législations actuelles, la fortune composant la succession d'un étranger peut librement sortir du territoire. Des principes différents avaient été admis dans les siècles antérieurs. Les droits de retrait, d'aubaine, de détraction ont aujourd'hui disparu. — En France, d'après les articles 726 et 912 du code civil, un étranger n'était admis à succéder aux biens que son parent, étranger ou Français, possède dans le territoire français que dans les cas et de la manière dont un Français succède à son parent possédant des biens dans le pays de cet étranger, conformément aux dispositions de l'article 11, et on ne pouvait disposer au profit d'un étranger que dans le cas où cet étranger pourrait disposer au profit d'un Français. La loi du 14 juillet 1819, abrogeant les articles 726 et 912, a reconnu aux étrangers le droit de recueillir des successions *ab instestat* ou testamentaire ; mais

---

(1) Comp. Pilenko, *Le droit soviétique et le rétablissement de la légalité en Russie*, 1922 ; *La législation soviétique et la conférence de la Haye*, 1922 ; *Le memorandum de Londres et la conférence de la Haye*, 1922.

elle décide que, dans le cas de partage d'une même succession entre des cohéritiers étrangers et français, ceux-ci prélèveront sur les biens situés en France une portion égale à la valeur des biens situés en pays étrangers dont ils seraient exclus, à quelque titre que ce soit, en vertu des lois et coutumes locales. — En Belgique, l'incapacité de l'étranger de recevoir par succession, comme à titre gratuit, a été modifiée par une loi du 20 mai 1837, puis abolie par la loi du 27 avril 1865, sauf droit de prélèvement au profit du national sur les biens situés sur le sol belge auxquels celui-ci est appelé concurremment avec un cohéritier étranger. — Le Danemark, l'Espagne et l'Italie suivent la règle libérale adoptée par la France et la Belgique. — En Suède, les étrangers peuvent prétendre aux successions *ab instestat* qui leur sont échues de la même manière qu'un Suédois succéderait lui-même dans les pays auxquels leur nationalité les rattache ; la réciprocité cesse toutefois d'être exigée si les héritiers étrangers sont les descendants du défunt, deviennent sujets suédois et viennent s'établir dans le royaume dans le délai d'une année ou fournissent à cet égard des garanties suffisantes. — En Autriche, le principe de la réciprocité conditionne le droit de succession de l'étranger. — L'article 4 du Landrecht wurtembergeois a décidé que les immeubles échus par succession à un étranger peuvent, sauf dispense obtenue de l'administration locale, dans les deux ans de l'acquisition, être cédés à un régnicole, soit à l'amiable, soit par voie de justice. — Une loi badoise du 4 juin 1864 a créé un privilège au profit des nationaux en matière de successions, en leur donnant un dédommagement sur les biens du pays aux dépens des étrangers, s'ils sont par leur qualité exclus dans le pays de ces derniers des biens successoraux qui s'y trouvent. — Aux Pays-Bas, jusqu'en 1869, l'étranger n'avait pas le droit de succéder ; cette incapacité a disparu à la suite d'une loi du 7 avril de cette année, qui a en même temps consacré un droit de prélèvement au profit des héritiers régnicoles en concours avec des successibles étrangers. — Aux Etats-Unis, la *common law* ne permettait pas aux étrangers de recueillir des biens par héritage ; mais le droit d'aubaine a été aboli purement et simplement dans un grand nombre d'Etats ; dans d'autres, on laisse à l'étranger un délai de trois ans pour disposer des biens qui lui adviendraient par succession ou testament ; dans d'autres, enfin, on subordonne son droit de recueillir par succession à la résidence mais en lui accordant parfois un certain délai pour acquérir la résidence, ou bien, sinon à la naturalisation, du moins à une demande de naturalisation régulièrement formulée. — L'égalité de droits qui existe au Chili entre l'étranger et le national subit une restriction en matière de succession : l'article 998 du code civil établit un privilège au

profit des héritiers chiliens d'un étranger en ce qu'il leur permet d'invoquer pour le réglement de leurs droits la loi chilienne lorsqu'elle est plus avantageuse que celle du lieu d'ouverture de la succession et d'exercer un droit de prélèvement sur les biens héréditaires situés au Chili. — L'article 1053 du code civil de la Colombie pose en règle que les étrangers sont appelés aux successions ouvertes sur le territoire de la même manière et suivant les mêmes règles que les nationaux ; l'article 1054 institue toutefois un droit de prélèvement assez étendu au profit des nationaux. — Au Pérou, la condition de réciprocité est exceptionnellement exigée pour le droit de succéder : l'étranger ne peut acquérir, comme héritier ou légataire, des biens se trouvant au Pérou que s'il justifie que, dans son pays, les citoyens péruviens sont capables de recueillir ; quant à la capacité de transmettre *mortis causa*, elle est entière (1).

442[22]. — *Impôts et contributions.* — En France, l'étranger doit payer la contribution foncière ainsi que l'impôt des portes et fenêtres pour les biens situés sur le sol français (art. 3, § 2, code civil), la contribution personnelle et mobilière (art. 12, loi du 21 avril 1832), la patente (art. 1, loi du 15 juillet 1880), l'impôt sur le revenu (art. 6 et 9, loi du 15 juillet 1914), les contributions indirectes, droits de douane, timbre, etc. Il est également soumis à l'exercice des réquisitions militaires. Sur l'imposition des étrangers aux réquisitions militaires, V. avis d'une commission ministérielle instituée en France en 1909 (R. D. I. P., t. XVI, Documents, p. 41) et décret français du 28 juin 1910 modificatif de certains articles du décret du 2 août 1877 (Journal officiel du 5 juillet 1910). Il résulte de ce décret que les réquisitions de chevaux, mulets et voitures sont imposées aux propriétaires étrangers aussi bien qu'aux propriétaires nationaux. En sont exemptés : 1° les agents diplomatiques dans tous les cas ; 2° les agents du service consulaire étranger nationaux des pays qui les nomment, à condition que ces pays usent de réciprocité envers la France ; ces agents du service consulaire restent soumis au droit commun pour les animaux et voitures affectés soit à l'exploitation des biens qu'ils détiennent à titre de propriétaire, d'usufruitier ou de locataire, soit à l'exercice d'une profession commerciale ou industrielle. — L'étranger est en Grande-Bretagne assujetti à l'impôt, notamment à l'income-tax et aux taxes successorales. — D'après la constitution serbe du 22 décembre 1888 (art. 30), les étrangers sont astreints au paiement des impôts et des autres

---

(1) V. M. P., *Successions testamentaires des étrangers en Turquie*, R. D. I., 2[e] série, t. X, p. 310. — Pfordten, *Die Behandlung des Nachlasses von Ausländern*, 1904.

charges au profit de l'Etat et de la commune, à moins qu'ils n'en soient affranchis par les traités internationaux. — En Espagne, les étrangers doivent payer les impôts qui portent sur leurs biens fonds ou sur le commerce ou l'industrie qu'ils exercent et, s'ils sont domiciliés et non simplement de passage, ils sont tenus d'acquitter les prestations et contributions personnelles, les emprunts forcés, les taxes municipales, de bourgeoisie ou provinciales (V. ordonnance du 1er mai 1899). — D'après la loi du 1er mars 1915, les étrangers sont soumis en Turquie à tous impôts et contributions au même titre et de la même manière que les sujets ottomans ; une loi turque du 18 juin 1867 a spécialement assujetti les étrangers au paiement du droit de patente (1). — La loi du Vénézuéla du 24 juin 1919 (art. 6) dispose que les étrangers sont soumis aux mêmes obligations que les Vénézuéliens en ce qui concerne leur personne et leurs biens, mais qu'ils ne doivent pas payer les contributions personnelles forcées et extraordinaires de guerre. — Les étrangers domiciliés au Salvador sont tenus, à moins d'exceptions écrites dans les conventions internationales, des mêmes contributions personnelles, générales ou locales, ordinaires ou extraordinaires, que les Salvadoriens (2). — Le rapport élaboré à Londres en mars 1922 par les experts des puissances au sujet des conditions d'établissement des étrangers en Russie soviétique a stipulé que les étrangers « ne seront soumis à aucun emprunt forcé » (art. 10), « ni à aucune taxe plus éleveé que celle supportée par les ressortissants russes » (art. 17 et 54)) ; et, dans leur memorandum à la Russie du 2 mai 1922, les puissances ont adhéré à cette stipulation (clause XI) (3).

442bis. — *Liberté de conscience.* — Chaque homme peut librement accepter, conserver une confession religieuse ou en changer, sans avoir à obtenir l'autorisation ni d'un autre homme, ni de l'Etat. Le droit international serait méconnu par l'Etat qui userait de sa puissance pour forcer les étrangers à changer de religion, les persécuterait ou les expulserait en cas de refus. Mais la liberté de conscience n'implique pas nécessairement la liberté du culte public. Dans tous les Etats, par mesure de police supérieure et pour la sauvegarde de l'ordre public, les lois et les

---

(1) Au sujet de l'application de cette loi aux étrangers un incident s'est produit à Smyrne au mois d'avril 1904, V. R. D. I. P., t. XII, p. 454.

(2) Comp. Falk, *La réforme fiscale aux Etats-Unis et les étrangers*, J. I. P., t. XLI, p. 817. — Wahl, *Les étrangers devant l'impôt général sur le revenu*, J. I. P., t. XLIII, pp. 1095 et 1512 ; *Le nouveau régime des valeurs étrangères en France*, J. I. P., t. XLI, p. 1088. — X, *Projet genevois de taxation des étrangers*, J. I. P., t. XLIII, p. 1203. — Les étrangers établis en Allemagne sont-ils soumis au payement de la contribution de guerre qui a été introduite dans ce pays? V. à cet égard, J. I. P., t. XLI, p. 540.

(3) La Vie des Peuples, 10 mai 1922, pp. 308-309, 317, 356.

décrets de l'autorité gouvernementale règlementent et restreignent l'exercice public des divers cultes.

442ᵃ. — *Droit de police et de juridiction.* — Les étrangers sont-ils soumis à la juridiction civile ou commerciale des tribunaux locaux ? — L'affirmative est unanimement admise quant aux actions *réelles immobilières*, possessoires ou pétitoires. Le juge du lieu de la situation de l'immeuble litigieux est seul compétent. — Quant aux actions *personnelles* dirigées par ou contre des étrangers *résidents* ou *domiciliés*, une distinction s'impose : — L'adversaire de l'étranger est-il un régnicole, demandeur ou défendeur, les législations et les jurisprudences admettent la compétence du juge du domicile de la partie défenderesse. — Mais si le procès s'élève entre deux étrangers domiciliés, deux doctrines sont en lutte. 1° L'une, arriérée, égoïste, contradictoire, refuse en principe à ces étrangers domiciliés l'accès des tribunaux locaux : la jurisprudence française (sauf en matière commerciale) adopte cette doctrine surannée (1) ; c'est aussi celle de la jurisprudence grecque. 2° L'autre doctrine, large, libérale, pratique, imbue des besoins actuels, accorde aux étrangers, en matière civile, la protection de la justice locale : c'est elle qui prévaut en Angleterre, Allemagne, Autriche, Belgique (art. 51, loi du 25 mars 1876), Etats-Unis, Turquie (art. 3, loi du 1ᵉʳ mars 1915), Pérou, Pays-Bas, Italie, Roumanie, Russie, etc.; c'est elle aussi que, dans leur rapport de Londres en mars 1922, les experts des puissances ont préconisée pour la Russie soviétique, à condition que

---

(1) Cette doctrine de la jurisprudence française est combattue par de nombreux auteurs. V. Bard, *Des règles de compétence dans le traité franco-suisse du 15 juin 1869*, 1912. — Binoche, *De la compétence des tribunaux français dans les contestations entre étrangers*, 1893. — Boisseau, *De la compétence des tribunaux français entre étrangers*, 1890. — Bodin, *De la compétence des tribunaux français entre étrangers*, 1898. — Bonfils, *De la compétence des tribunaux français à l'égard des étrangers*, 1865, nᵒˢ 187 et s. ; *Traité élémentaire de procédure civile*, 2ᵉ édit., nº 354. — Eveillé, *L'assistance des étrangers en France*, 1889. — Farnié, *De la compétence des tribunaux français à l'égard des étrangers en matière civile et commerciale*, 1893.— Liénard, *De la compétence des tribunaux français à l'égard des étrangers*, 1893. — Tesnière, *De la compétence des tribunaux français à l'égard des étrangers*, 1885. — V. encore Charbac, *De l'assistance des étrangers indigents devant les tribunaux*, 1905. — Guérard, *De l'assistance judiciaire des étrangers en France*, 1910. — Ledoux, *De la compétence des tribunaux français à l'égard des étrangers en matière d'état des personnes*, 1905, et J. I. P., t. XXXIII, p. 722. — Mercier, *De la compétence des tribunaux français dans les questions concernant l'état des étrangers*, 1905. — Milon, *De la compétence des tribunaux français à l'égard des étrangers*, 1902. — Pillet, *Les conventions internationales relatives à la compétence judiciaire et à l'exécution des jugements*, 1913. — Weiss, *Traité de droit international privé*, t. V. — Anzilotti, R. I., 1906, p. 82. — Comp. Paveleanu, *De la compétence des tribunaux roumains au regard des plaideurs étrangers*, 1907.

celle-ci s'engage à pourvoir à l'administration d'une bonne justice conformément aux principes des pays civilisés, car son article 8 dispose qu'il doit y avoir « libre accès des tribunaux pour les étrangers auxquels aucune incapacité ne devra être imposée en tant qu'étrangers » (1).

D'après un certain nombre de législations, tout demandeur étranger est obligé, sauf dispense par traité international, de fournir à son adversaire régnicole une caution, dite *judicatum solvi*, afin de garantir le paiement des frais dont l'étranger aura à subir la charge s'il perd son procès. C'est le système suivi en France (art. 16, code civil ; 166 et 167, code de procédure civile ; loi du 5 mars 1895), en Belgique, au Luxembourg, à Monaco, en Serbie, en Bulgarie, en Grèce, aux Pays-Bas, en Suède (loi du 6 mars 1899). Dans d'autres pays, comme en Grande-Bretagne, en Roumanie, et dans la plupart des cantons suisses, on exige la caution non pas seulement des étrangers, mais des demandeurs, quels qu'ils soient, qui sont domiciliés dans un pays étranger. Un troisième groupe, représenté par l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la Hongrie, la Suède et la Russie, s'inspirant de l'idée de la réciprocité législative, n'oblige à fournir caution que les nationaux des pays où cette mesure est imposée aux étrangers. Le Danemark, l'Italie, le Portugal n'exigent aucune caution de l'étranger.

442[25]. — **Les étrangers sont soumis aux lois de police et de** sûreté et tenus de respecter la constitution du pays où ils résident (code civ. franç., art. 3) (2).

Les étrangers, résidents ou simplement transitants, sont soumis à la *juridiction criminelle* de l'Etat, à raison des infractions commises par eux dans les limites du territoire. —Tel est le principe général. Il est admis sans contestation. Sa justification saute aux yeux. — Mais ce principe comporte, en droit international, plusieurs dérogations relatives aux souverains étrangers, aux agents diplomatiques, aux navires de guerre, ou découlant des *capitulations* intervenues entre un grand nombre d'Etats chrétiens et la Porte Ottomane, le Maroc, la Chine, etc. En vertu de ces capitulations, les étrangers ne sont soumis en matière criminelle qu'à leurs propres lois pénales et sont placés sous la juridiction répressive des tribunaux de leurs propres pays. La cause de cette dérogation se trouve dans la diversité des doctrines morales (V. 3e partie, liv. I, ch. IV et liv. III, ch. III).

442[26]. — Un Etat a-t-il le droit de punir des étrangers à l'occasion d'actes criminels commis au delà de ses frontières ? Les

---

(1) La Vie des Peuples, 10 mai 1922, p. 307.

(2) V. Barrier, *La police des étrangers en France*, 1898. — Dallier, *La police des étrangers à Paris et dans le département de la Seine*, 1914.

auteurs et les législations ne s'accordent guère sur cette question. — Certains, se basant sur l'effet purement territorial des lois criminelles, déclarent qu'un Etat ne peut soumettre à sa juridiction les infractions commises en dehors de son territoire par des étrangers contre qui que ce soit, nationaux, étrangers ou Etat lui-même. C'est la théorie que soutiennent en général les auteurs anglais et américains (1). — D'autres, invoquant la solidarité universelle des peuples dans la répression des crimes, prétendent qu'un Etat est en droit de punir les étrangers qui se trouvent sur son sol pour toutes les infractions qu'ils ont perpétrées à l'étranger, même contre des étrangers. Beaucoup de jurisconsultes italiens sont de cette opinion (2). — Ces systèmes absolus ne sont pas à l'abri de la critique. — C'est à une doctrine intermédiaire que les publicistes, en majorité, donnent la préférence. Cette doctrine admet qu'en principe on doit dénier à l'Etat le droit de punir l'étranger pour les crimes quelconques et de toute nature commis par lui sur le territoire d'un autre Etat, car la loi criminelle de l'Etat ne peut s'appliquer à l'étranger, ni comme loi personnelle puisqu'il n'est pas regnicole, ni comme loi territoriale puisque le fait délictueux a été perpétré au delà de la frontière, mais que l'Etat peut exercer son pouvoir de répression lorsque le crime, commis en pays étranger par un individu étranger, le touche par suite d'une relation juridique. Pareille relation existe à la fois, pour la plupart d'entre eux : 1° lorsque l'acte, accompli par l'étranger, constitue un attentat contre la sécurité, les droits et les intérêts de l'Etat lui-même ; 2° lorsque l'acte criminel a été dirigé contre les sujets de l'Etat. Dans un cas, le droit de conservation de l'Etat, la protection qu'il doit à ses sujets, dans l'autre cas, justifient les poursuites dirigées contre l'étranger (3). Ce dernier système est aussi le plus généralement suivi en pratique. Les législations allemande, belge, française, italienne admettent que les étrangers peuvent être punis pour certains crimes commis au delà des frontières, tels que attentat à la sécurité de l'Etat, falsification et contrefaçon de sceaux, monnaies, billets de banque, etc. Le droit exceptionnel de juridiction se justifie

---

(1) V. Cobbett, *op. cit.*, p. 227. — Hall, *op. cit.*, 7e édit., 1917, § 62. — Lawrence, *Les principes de droit international*, trad. franç., 1920, § 104, p. 246. — Moore, *Digest*, t. II, p. 263. — Oppenheim, *op. cit.*, t. I, § 147. — Westlake, *op. cit.*, t. I, p. 251 et Annuaire de l'Institut de droit international, 1880, pp. 278-279. — V. aussi Albéric Rolin, R. D. I., t. XX, p. 568.

(2) V. Beccaria, *Des délits et des peines*. — Carrara, *Programma del corso di diritto criminale*, 1871, p. 733 et s. — Pinheiro-Ferreira, *Droit des gens*, t. II, p. 31. — V. aussi Ortolan, *Eléments de droit pénal*, t. I, pp. 381 et s.

(3) V. Chrétien, *op. cit.*, p. 225. — Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, n° 270. — Piedelièvre, *op. cit.*, t. I, p. 197. — Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. III, n°s 1833 et s.

alors par la nécessité de la légitime défense. La conservation de l'Etat est en jeu. L'étranger était tenu de s'abstenir de toute agression mettant en danger la sécurité de l'Etat (Code inst. crim. français, art. 7 ; — Code pénal hongrois, art. 7, § 2 ; — Code pénal allemand, § 5 ; — Code pénal italien de 1889, art. 4). D'un autre côté, les lois de la Suède, de la Russie, de la Grèce punissent les étrangers pour les délits par eux commis hors de leur territoire contre leurs nationaux (Code suédois du 16 février 1864. — Code pénal russe de 1866. — Loi grecque). — La question de savoir si un étranger peut être poursuivi et puni dans un Etat pour une infraction commise en pays étranger contre un sujet de cet Etat, a été soulevée en 1886 dans les rapports entre le Mexique et les Etats-Unis à propos d'une affaire Cutting (1). Le gouvernement allemand s'est, d'autre part, en 1887, prévalu de la règle qu'on peut poursuivre hors du territoire national le crime de haute trahison commis par un étranger pour légitimer les poursuites qu'il dirigea contre M. Schnœbelé, commissaire spécial de police à Pagny-sur-Moselle (2). — L'Institut de droit international, en 1883, a

---

(1) Le sieur Cutting était un citoyen des Etats-Unis qui fut arrêté le 23 juin 1886 à Paso del Norte, sur le territoire mexicain, pour avoir publié à El Paso, dans l'Etat du Texas (Etats-Unis), un libelle contre un sujet mexicain, M. Emigdio Medina.

(2) Sur l'affaire Cutting, V. Moore, *Report on extraterritorial crime*, 1887. — Moore, *Digest*, t. II, § 201. — Rolin, *L'affaire Cutting*, R. D. I., t. XX, pp. 559 et s. — Sur l'affaire Schnœbelé, V. les Archives diplomatiques, 1887, t. I, p. 226 et l'Année politique, 1887, pp. 70 à 87. — Sur la question, V. encore Bonfils, *De la compétence des trib. franç. à l'égard des étrangers*, n°s 344 et 345. — V. aussi Cavand, *De l'infraction commise en pays étranger*, 1905. — Chatel, *De la poursuite des infractions commises hors du territoire de la France*, 1908. — Derumea, *Etude historique de l'exterritorialité de la loi pénale*, 1915. — Dumas, *Des différents systèmes de répression des crimes et délits commis en pays étrangers et des effets extraterritoriaux des jugements pénaux*, 1913. — Larquier, *De la poursuite en France des crimes et délits commis en pays étranger*, 1888. — Leblond, *Des délits extra-territoriaux*, 1898. — Mareine, *De la poursuite des crimes et des délits commis à l'étranger*, 1900. — Massira, *Notion de l'application des lois territoriales françaises au point de vue pénal et de ses exceptions*, 1913. — Comp. Berthold, *Des infractions commises en pays étranger*, 1884. — Deprez, *De la complicité au point de vue international*, 1913. — Diena, *Des conflits de législation à l'égard des délits commis à l'étranger*, J. I. P., t. XX, p. 24. — Fusinato, *Des délits commis à l'étranger*, J. I. P., t. XIX, p. 656. — Le Poittevin, *Des crimes et des délits commis par des Français à l'étranger*, J. I. P., t. XXI, p. 209. — Olivi, *Des délits commis à l'étranger*, R. D. I., t. XXI, p. 37. — Renault, *Etude sur quelques lois récentes relatives à la répression des délits commis hors du territoire*, Bulletin de la Société de législation comparée, 1880, pp. 386 et 420. — Tobar y Borgono, *Du conflit international au sujet des compétences pénales*, 1910. — V. encore Donnedieu de Vabres, *Introduction à l'étude du droit pénal international : essai d'histoire et de critique sur la compétence criminelle dans les rapports avec l'étranger*, 1922. — Travers, *Le droit pénal international*, t. I.

admis que « tout Etat a le droit de punir les faits commis même hors de son territoire et par des étrangers en violation de ses lois pénales, alors que ces faits constituent une atteinte à l'existence sociale de l'Etat en cause et compromettent sa sécurité, et qu'ils ne sont point prévus par la loi pénale du pays sur le territoire duquel ils ont eu lieu » (1).

442[27]. — 2° *Droit conventionnel.* — C'est sous des formes variées que le droit conventionnel détermine la condition des sujets d'une des parties contractantes dans le territoire de l'autre. — Tantôt les traités sont rédigés d'une manière très générale, sans spécifier nommément les droits qui sont ou non reconnus, en se bornant à en indiquer la catégorie, et, dans cette mesure, ils proclament le principe d'une assimilation soit aux nationaux, soit aux sujets de la nation la plus favorisée, parfois aux uns et aux autres. Tantôt, au contraire, les conventions énoncent d'une façon détaillée les divers droits dont ils entendent que les étrangers bénéficient ou soient exclus, et ici ils se rapportent soit à tous les droits auxquels des étrangers peuvent prétendre ou dont ils peuvent être privés, soit seulement à certains droits déterminés. — Indiquons quelques exemples en les empruntant au droit conventionnel le plus récent : 1° *Grande-Bretagne et Esthonie. Accord du 20 juillet 1920 :* Art. 1. Sous condition de réciprocité, les nationaux britanniques jouiront sans condition en Esthonie d'un traitement au moins favorable à tous égards que le traitement accordé aux nationaux du pays étranger le plus favorisé. Ce traitement sera accordé dans tous les cas qui ont trait au commerce et à la navigation et en général pour tout ce qui a trait à l'établissement des sujets britanniques en Esthonie, à l'exercice du commerce, des industries et des professions et au paiment des impôts (Comp. encore art. 2). — 2° *Allemagne et Latvie* (*Lettonie*). *Convention provisoire du 15 juillet 1920 :* § 4. Les ressortissants de chacune des P. C. jouiront sur le territoire de l'autre Etat des mêmes avantages que les ressortissants de la nation la plus favorisée en ce qui concerne la protection légale et judiciaire de leur personne, de leur avoir, de leurs possessions et en ce qui concerne les impôts. Les deux Etats se garantissent aussi réciproquement le droit de la nation la plus favorisée quant aux relations commerciales, aux entreprises industrielles et à la navigation. Chacune des deux P. C. s'engage à lever immédiatement toutes les mesures d'exception visant, du fait de leur nationalité, le droit privé des ressortissants de l'autre Etat. — 3° *Grande-Bretagne et Portugal. Arrangement du 9 décembre 1920 :* Art. 3. Les ressortissants portugais jouiront en Egypte, en

(1) Annuaire de l'Institut de droit international, t. VII, p. 157.

ce qui concerne les libertés publiques, l'administration de la justice, les droits privés, y compris la propriété foncière et les droits miniers, les professions libérales, industrielles et commerciales, les impôts et taxes, du même traitement que les ressortissants britanniques. — 4° *France et Roumanie. Convention du 6 mars 1907 :* Art. 1. Il y aura pleine et entière liberté de commerce et de navigation entre les ressortissants des deux pays. Les ressortissants de chacune des deux Parties Contractantes ne seront pas soumis, à raison de leur commerce ou de leur industrie, dans les ports, villes et lieux quelconques des Etats respectifs, soit qu'ils s'y établissent, soit qu'ils y résident temporairement, à des droits, taxes, impôts ou patentes, sous quelque dénomination que ce soit, autres ou plus élevés que ceux qui sont ou seront perçus sur les nationaux ou sur les ressortissants de la nation la plus favorisée. Les privilèges, immunités et autres faveurs quelconques dont jouissent ou jouiront, en matière de commerce et d'industrie, les ressortissants de l'une des Parties Contractantes seront communs à ceux de l'autre. — Art. 2. Les ressortissants de l'une des deux Parties Contractantes auront, dans le territoire de l'autre, le droit de s'établir, d'acquérir et de posséder toute espèce de propriété mobilière ou immobilière que les lois du pays permettent ou permettront aux ressortissants de toute autre nation étrangère d'acquérir et de posséder. Ils pourront en disposer par vente, échange, donation, mariage, testament ou de quelque autre manière, ainsi qu'en faire l'acquisition par héritage, dans les mêmes conditions qui sont ou seront établies à l'égard des ressortissants de toute autre nation étrangère, sans être assujettis, dans aucun des cas mentionnés, à des taxes, impôts ou charges, sous quelque dénomination que ce soit, autres ou plus élevés que ceux qui sont ou seront établis sur les nationaux. Ils auront le droit, en se conformant aux lois du pays, d'ester en justice devant les tribunaux soit pour intenter une action, soit pour y défendre, et, à cet égard, ils jouiront de tous les droits et immunités des nationaux et, comme ceux-ci, ils auront la faculté de se servir, dans toute cause, d'avocats, d'avoués et de mandataires. Il est entendu, toutefois, que les stipulations énoncées dans l'Article 1 et dans les deux premiers alinéas du présent article ne dérogent en rien aux lois, ordonnances et règlements spéciaux en matière de commerce, d'industrie, de police et de sûreté générale en vigueur dans chacun des deux pays et applicables à tous les étrangers. — Art. 3. Les ressortissants de l'une des deux Parties Contractantes ne seront astreints, sur le territoire de l'autre, à aucun service obligatoire, soit dans les armées de terre ou de mer, soit dans les gardes ou milices nationales. Ils seront dispensés de toute réquisition ou prestation militaire, ainsi que des

emprunts forcés et de toute autre contribution extraordinaire, de quelque nature que ce soit, qui seraient imposés pour les besoins de la guerre ou par suite de circonstances exceptionnelles. Ils seront également dispensés de toute fonction officielle obligatoire, judiciaire, administrative ou municipale. Seront, toutefois, exceptées les charges qui sont attachées à la possession, à un titre quelconque, d'un bien-fonds, aussi bien que les prestations et les réquisitions militaires auxquelles les nationaux et les ressortissants de la nation la plus favorisée peuvent être assujettis comme propriétaires, fermiers ou locataires d'immeubles. Ils ne pourront être soumis ni quant à leurs personnes, ni quant à leurs biens meubles ou immeubles, à des obligations, restrictions, taxes et impôts autres que ceux auxquels seront assujettis les nationaux. — Comp.encore *Roumanie et Serbie. Convention du 23 décembre 1906-5 janvier 1907 ; Bulgarie et Roumanie. Traité du 20 novembre 1907 ; Serbie et Suisse. Traité du 15-28 février 1907.* — 5° *France et Serbie. Convention du 23 décembre 1906/5 janvier 1907 :* Art. 1. Il y aura pleine et entière liberté de commerce et de navigation entre les nationaux de tous pays. Les ressortissants de chacune des deux Parties Contractantes ne seront pas soumis, à raison de leur commerce ou de leur industrie dans les ports, villes ou lieux quelconques des Etats respectifs, soit qu'ils s'y établissent, soit qu'ils y résident temporairement, à des taxes, impôts ou patentes, sous quelque dénomination que ce soit, autres ou plus élevés que ceux qui seront perçus sur les nationaux ou les ressortissants de la nation la plus favorisée. Les privilèges, immunités et autres faveurs quelconques dont jouissent ou jouiront en matière de commerce et d'industrie les nationaux de l'une des Parties Contractantes, seront communs à ceux de l'autre. — Art. 2. Les ressortissants des deux Parties Contractantes ne seront astreints sur le territoire de l'autre à aucun service obligatoire, soit dans les armées de terre ou de mer, soit dans les gardes ou milices nationales. Ils seront exempts de tous emprunts forcés et de toute autre contribution extraordinaire, de quelque nature que ce soit. Ils seront également dispensés de toute fonction officielle obligatoire, judiciaire, administrative ou municipale. Sont toutefois exceptées les charges qui sont attachées à la possession à un titre quelconque d'un bien-fonds ainsi que les prestations et les réquisitions militaires auxquelles tous les nationaux peuvent être appelés à se soumettre comme propriétaires, fermiers ou locataires d'immeubles. — Art. 3. Les ressortissants de chacune des Parties Contractantes pourront, en quelque lieu que ce soit des possessions de l'autre Partie, exercer toute espèce d'industrie, faire le commerce, tant en gros qu'en détail, de tous produits, objets fabriqués ou manufacturés, de tous articles de commerce

licite, soit en personne, soit par leurs agents, seuls ou en entrant en société commerciale avec des étrangers ou avec des nationaux ; ils pourront y acquérir, louer et occuper des maisons et boutiques, acquérir, louer et posséder des terres, le tout en se conformant, comme les nationaux eux-mêmes et les ressortissants de la nation la plus favorisée, aux lois et règlements des pays respectifs. — 6° *Japon et Russie. Traité du 15/28 juillet 1907 :* **Art. I.** Les sujets de chacune des deux Hautes Parties Contractantes auront toute liberté, en se conformant aux lois du pays, d'entrer, de voyager ou de résider en un lieu quelconque du territoire de l'autre, et y jouiront d'une pleine et entière protection pour leurs personnes et leurs propriétés. Ils auront un accès libre et facile aux tribunaux pour la poursuite ou la défense de leurs droits ; ils auront, sur le même pied que les sujets du pays, la faculté de choisir et d'employer des avoués, des avocats et des mandataires afin de poursuivre et de défendre leurs droits devant ces tribunaux, et quant aux autres matières qui se rapportent à l'administration de la justice, ils jouiront de tous les droits et privilèges dont jouissent les sujets du pays. Pour tout ce qui concerne le droit de résidence et de voyage, la possession des biens et effets mobiliers, de quelque espèce que ce soit, la transmission des biens mobiliers par succession testamentaire ou autre, et le droit de disposer, de quelque manière que ce soit, des biens de toutes sortes qu'ils peuvent légalement acquérir, les sujets de chacune des deux Parties Contractantes jouiront dans le territoire de l'autre des mêmes privilèges, libertés et droits, et ne seront soumis, sous ce rapport, à aucuns impôts ou charges plus élevés que les sujets du pays ou citoyens de la nation la plus favorisée. Les sujets de chacune des Parties Contractantes jouiront, dans le territoire de l'autre, d'une liberté entière de conscience, et pourront, en se conformant aux lois, ordonnances et règlements, se livrer à l'exercice privé ou public de leur culte ; ils jouiront aussi du droit d'inhumer ou de brûler les corps de leurs nationaux respectifs, suivant leurs coutumes religieuses, dans des lieux convenables et appropriés qui seront établis et entretenus à cet effet. Il est entendu qu'en tout ce qui concerne l'agriculture, le droit de propriété sur les biens immobiliers et la détention de terres sous un autre titre quelconque, les sujets japonais en Russie et les sujets russes au Japon jouiront du même traitement que les sujets ou citoyens de la nation la plus favorisée. Ils ne seront contraints, sous aucun prétexte, à payer des charges ou taxes autres ou plus élevées que celles qui sont ou seront imposées aux sujets du pays ou aux sujets ou citoyens de la nation la plus favorisée. Les sujets de chacune des Parties Contractantes qui résident dans le territoire de l'autre ne seront astreints à aucun service militaire obligatoire,

soit dans l'armée ou la marine, soit dans la garde nationale ou la milice ; ils seront exempts de toutes contributions imposées en lieu et place du service personnel et de tous emprunts forcés, de toutes exactions ou de contributions militaires. Ladite exemption ne comprend pas les charges qui sont attachées à la possession d'un bien-fonds, ni les prestations et réquisitions militaires auxquelles les sujets du pays peuvent être appelés à se soumettre comme propriétaires, fermiers, locataires ou détenteurs d'immeubles. — Art. II. Il y aura, entre les territoires des deux Hautes Parties Contractantes, liberté réciproque de commerce et de navigation. Les sujets de chacune des Parties Contractantes pourront, en quelque lieu que ce soit du territoire de l'autre, exercer, en se conformant aux lois, réglements et ordonnances du pays, toute espèce d'industrie ou de métier, faire le commerce en gros ou en détail de tous produits, objets fabriqués et marchandises de commerce licite, en personne, soit par leurs représentants, tant seuls qu'en société avec des étrangers ou des sujets du pays ; ils pourront y posséder ou louer et occuper des maisons et des magasins, louer des terrains à l'effet d'y exercer une profession, le tout en se conformant aux lois, aux règlements de police et de douane du pays, comme les nationaux eux-mêmes. Ils auront pleine liberté de se rendre avec leurs navires et leurs cargaisons dans tous les lieux, ports et rivières du territoire de l'autre qui sont ou pourront être ouverts au commerce étranger, et ils jouiront respectivement, en matière de commerce et de navigation, du même traitement que les sujets du pays, sans avoir à payer aucuns impôts, taxes ou droits de quelque nature ou dénomination que ce soit, perçus au nom ou au profit du gouvernement, des fonctionnaires publics, des particuliers, des corporations ou établissements quelconques, autres ou plus élevés que ceux imposés aux sujets du pays. Il est toutefois entendu que les stipulations contenues dans cet article ainsi que dans l'article précédent ne dérogent en rien aux lois, ordonnances et règlements spéciaux en matière de commerce, d'industrie, de métier, de profession, de propriété, de police, de sécurité et de santé publiques qui sont ou qui pourront être en vigueur dans chacun des deux pays et applicables à tous les étrangers en général. — 7° *Grande-Bretagne et Serbie. Traité du 17 février 1907 :* Art. 1. Il y aura liberté réciproque de commerce et de navigation entre les territoires des deux Parties Contractantes. Les sujets des deux Parties Contractantes pourront entrer en toute liberté avec leurs navires et cargaisons dans toutes les places et ports des territoires de l'autre dont l'entrée est ou pourra être permise aux nationaux ; ils jouiront des mêmes droits, privilèges, libertés, faveurs, immunités et exemptions, en matière de commerce et de navigation, dont jouissent ou

jouiront les nationaux. Les sujets de chacune des Parties Contractantes ne seront assujettis pour leurs personnes ou leurs propriétés, ou en raison de leur commerce ou industrie, à des taxes, soit générales, soit locales, ni à des impôts ou obligations, de quelque nature que ce soit, autres ou plus onéreux que ceux qui sont ou pourraient être imposés aux nationaux ou aux sujets ou citoyens de la nation la plus favorisée. — Art. 2. Les Parties Contractantes sont convenues qu'en tout ce qui concerne le commerce, la navigation et l'industrie, tous privilèges, faveurs ou immunités que l'une des Parties Contractantes a déjà accordés ou accorderait par la suite aux sujets ou citoyens d'un autre pays étranger, seront étendus immédiatement et sans conditions aux sujets de l'autre, leur intention étant que le commerce, la navigation et l'industrie de chaque pays soient placés, sous tous les rapports, sur le pied de la nation la plus favorisée. — Art. 3. Les sujets de chacune des deux Parties Contractantes auront, dans les territoires de l'autre, le droit d'acquérir et de posséder toute espèce de propriété mobilière ou immobilière que les lois du pays permettent ou permettront aux sujets ou citoyens d'une autre nation étrangère d'acquérir et de posséder. Ils pourront en disposer par vente, échange, donation, mariage, testament ou de toute autre manière, ou en faire l'acquisition par héritage, dans les mêmes conditions qui sont ou seront établies à l'égard des nationaux. Ils ne seront assujettis, dans aucun des cas mentionnés, à des taxes, impôts ou charges, sous quelque dénomination que ce soit, autres ou plus élevés que ceux qui sont ou seront imposés aux nationaux. Les sujets de chacune des Parties Contractantes pourront, de même, en se conformant aux lois du pays, exporter librement le produit de la vente de leurs propriétés et leurs biens en général sans être assujettis, comme étrangers, à des droits autres ou plus élevés que ceux que les nationaux auraient à acquitter en pareille circonstance. Ils auront le droit, en se conformant aux lois du pays, d'ester en justice devant les tribunaux, soit pour intenter une action soit pour s'y défendre, et à cet égard ils jouiront de tous les droits et immunités des nationaux ; comme ceux-ci, ils auront la faculté de se servir, en toute cause, d'avocats et agents de toutes classes, autorisés par les lois du pays. — Art. 4. Les sujets de chacune des Parties Contractantes seront dans les territoires de l'autre exempts de tout service militaire obligatoire quelconque, soit dans les armées de terre ou de mer, soit dans les gardes ou milices nationales. Ils seront également exempts de toutes fonctions judiciaires, administratives ou municipales quelconques, autres que celles imposées par les lois relatives aux jurys, ainsi que de toute contribution soit pécuniaire soit en nature, établie à titre d'équivalent du

service personnel et de toute prestation ou réquisition militaire. Seront toutefois exceptées les charges qui sont attachées à la possession, à un titre quelconque, d'un bien-fonds, ainsi que l'obligation du logement et d'autres réquisitions spéciales pour la force militaire, auxquelles tous les nationaux peuvent être appelés à se soumettre comme propriétaires, fermiers ou locataires d'immeubles. Sous ces rapports, les sujets de chacune des Parties Contractantes ne jouiront pas dans les territoires de l'autre d'un traitement moins favorable que le traitement qui est ou qui sera accordé aux sujets ou citoyens de la nation la plus favorisée. — 8° *Italie et Russie. Traité du 15/28 juin 1907* :Art. 1. Les ressortissants de l'une des deux Parties Contractantes, établis dans le territoire de l'autre Partie ou y résidant temporairement, y jouiront, relativement à l'exercice du commerce et de l'industrie, des mêmes droits et n'y seront soumis à aucune imposition plus élevée ou autre que les nationaux. Ils bénéficieront sous tous les rapports, dans le territoire de l'autre Partie, des mêmes droits, privilèges, immunités, faveurs et exemptions que les ressortissants du pays le plus favorisé. Il est entendu toutefois que les stipulations qui précèdent ne dérogent en rien aux lois, ordonnances et règlements spéciaux en matière de commerce, d'industrie et de police, qui sont ou seront en vigueur dans chacun des deux Pays Contractants et applicables à tous les étrangers. — Art. 2. Les ressortissants de chacune des deux Parties Contractantes auront, dans le territoire de l'autre, le droit d'acquérir et de posséder toute espèce de propriété mobilière ou immobilière que les lois du pays permettent ou permettront aux ressortissants de toute autre nation étrangère d'acquérir et de posséder. Ils pourront en disposer par vente, échange, donation, mariage, testament ou de quelque autre manière, ainsi qu'en faire l'acquisition par héritage, dans les mêmes conditions qui sont ou seront établies à l'égard des ressortissants de toute autre nation étrangère, sans être assujettis, dans aucun des cas mentionnés, à des taxes, impôts ou charges, sous quelque dénomination que ce soit, autres ou plus élevés que ceux qui sont ou seront établis sur les nationaux. Les ressortissants de chacune des deux Parties Contractantes pourront, en se conformant aux lois du pays, exporter librement le produit de la vente de leur propriété et leurs biens en général, sans être assujettis, comme étrangers, à des droits autres ou plus élevés que ceux que les nationaux auraient à acquitter en pareille circonstance. Ils auront le droit, en se conformant aux lois du pays, d'ester en justice devant les tribunaux, soit pour intenter une action, soit pour s'y défendre, et à cet égard ils jouiront de tous les droits et immunités des nationaux et, comme ceux-ci, ils auront la faculté de se servir, dans toute cause, des avocats

avoués et agents de toutes classes autorisés par les lois du pays. — Art. 3. Les ressortissants de chacune des Parties Contractantes dans les Etats et Possessions de l'autre seront exempts de tout service militaire forcé, soit dans les armées de terre ou dans la marine, soit dans les gardes ou milices nationales. Ils seront également dispensés de toute charge et fonction judiciaire ou municipale quelconque, celle de la tutelle exceptée, ainsi que de toute contribution soit pécuniaire, soit en nature, établie à titre d'équivalent du service personnel ; enfin de tout emprunt forcé et de toute prestation ou réquisition militaire. Seront toutefois exceptées, quant aux charges et fonctions judiciaires ou municipales, celles qui sont attachées à la possession d'un immeuble ou à un bail, et, quant aux contributions et prestations militaires, celles auxquelles touts les ressortissants du pays peuvent être appelés à concourir comme propriétaires fonciers ou comme fermiers. En tant que les ressortissants d'un tiers Etat sont exempts de tutelle en Russie en vertu des traités et conventions en vigueur, les ressortissants italiens en Russie bénéficieront, à titre de réciprocité, du même privilège en ce qui concerne la tutelle des mineurs autres que ceux de leur nationalité. — 9° *Costa-Rica, Guatémala, Honduras, Nicaragua et Salvador. Traité général de paix et d'amitié du 20 décembre 1907* : Art. 6. Les citoyens de chacune des Parties Contractantes, résidant sur le territoire de l'une quelconque des autres, jouiront des mêmes droits civils que les nationaux, et ils seront considérés comme citoyens dans le pays de leur résidence s'ils réunissent les conditions exigées par les lois constitutives correspondantes. Les non naturalisés seront exemptés du service militaire obligatoire, sur mer ou sur terre, et de tout emprunt forcé ou réquisition militaire, et ils ne seront pas obligés, pour aucun motif, de payer plus de contributions ou de taxes ordinaires ou extraordinaires que celles payées par les naturels. — 10° *Paraguay et Pérou. Traité d'amitié et de commerce du 18 mai 1903* : Art. 3. Les Péruviens dans la République du Paraguay, et les Paraguayens dans la République du Pérou, jouiront des mêmes droits civils et garanties que les nationaux, tout en demeurant soumis aux lois et à la juridiction du pays où ils résident. — Art. 4. Les citoyens de l'une quelconque des Parties Contractantes seront affranchis, sur le territoire de l'autre, du service personnel dans l'armée ou sur la flotte et dans les gardes ou milices nationales ; mais ceux qui y auront un domicile établi ne pourront refuser leurs services pour protéger les personnes ou les propriétés lorsqu'elles seront menacées d'un péril imminent. Les biens de toute nature qui leur appartiennent ne seront pas sujets à des charges, restrictions, contributions ou impôts différents de ceux qui grèvent les biens possédés par les naturels du

pays. — Art. 8. Les citoyens de l'un quelconque des deux Etats pourront fréquenter avec leurs bâtiments tous les lieux du littoral de l'autre où le commerce étranger est permis, comme aussi résider en tout point quelconque de son territoire et voyager et faire le commerce librement.

442[28]. — Ce n'est pas seulement d'une manière individuelle, c'est encore d'une façon collective, dans des congrès et des conférences, que la science et les Etats ont statué en matière de droits des étrangers.

L'Institut de droit international, dans sa session d'Oxford, en 1880, a émis le vœu que la règle suivante soit adoptée d'une manière uniforme dans les lois civiles de toutes les nations et que son maintien soit garanti par des traités internationaux : « L'étranger, quelle que soit sa nationalité ou sa religion, jouit des mêmes droits civils que le régnicole, sauf les exceptions formellement établies par la législation actuelle ». Il a demandé de plus que les traités contiennent à cet égard une clause ainsi conçue : « Les puissances contractantes s'engagent réciproquement à n'introduire à cette règle aucune exception nouvelle sans le consentement de toutes les parties contractantes. Les nations chez lesquelles il existe encore des exceptions s'engagent à mettre leur législation intérieure le plus tôt possible en harmonie avec cette règle (1). La situation des étrangers a encore à diverses reprises occupé l'Institut de droit international sous divers points de vue : en 1877 (capacité de l'étranger d'ester en justice), en 1900 (dommages soufferts par des étrangers en cas d'émeute ou de guerre civile), en 1908 (étrangers civils et militaires au service des belligérants). L'Institut, en 1891 et en 1895, a statué sur les conflits de lois en ce qui concerne la tutelle des mineurs étrangers et la tutelle des majeurs (2).

Les Conférences panaméricaines qui, à partir de 1889, réunirent les Etats-Unis de l'Amérique du Nord et les Etats de l'Amérique latine ont donné une grande importance à la matière de la condition des étrangers. A la première de ces conférences, qui eut lieu à Washington en 1889, on déclara, sur la proposition du Vénézuéla, que les étrangers ont les mêmes droits civils que les nationaux et qu'ils peuvent les exercer de la même manière que ceux-ci ; on déclara aussi, comme conséquence, que les Etats d'Amérique n'ont ni ne reconnaissent en faveur des étrangers d'autres obligations ou responsabilités que celles que, d'après leurs lois, ils ont à l'égard de leurs propres nationaux. La déléga-

---

(1) V. Annuaire de l'Institut, t. V, p. 56.
(2) V. Annuaires, t. II, p. 150 ; t. XVIII, pp. 253-254 ; t. XXII, p. 141 ; t. XI, p. 104 ; t. XIV, pp. 15, 146, 163.

tion des Etats-Unis vota contre ces déclarations et celle de Haïti s'abstint de les voter. En 1901-1902, à Mexico, dans la seconde conférence panaméricaine, les républiques représentées, sauf toujours les Etats-Unis et Haïti, adoptèrent encore la règle que les étrangers doivent jouir de tous les droits civils des nationaux, mais en ajoutant cette réserve : « sauf ce que disposerait la constitution de chaque pays » ; elles stipulèrent de plus que les étrangers ne peuvent dans aucun cas avoir une situation meilleure que les nationaux et que l'égalité doit être la règle. La troisième conférence, qui se tint à Rio-de-Janeiro en 1906, ne renouvela pas la convention sur les droits des étrangers (1).

Les Etats représentés à la Haye en 1907 à la deuxième Conférence de la Paix ont émis le vœu que « les puissances règlent, par des conventions particulières, la situation, au point de vue des charges militaires, des étrangers établis sur leurs territoires ».

442[25]. — Nous n'avons jusqu'ici, dans les développements qui précèdent, envisagé que des personnes *physiques*. Mais on peut concevoir aussi qu'il s'agisse de personnes simplement *juridiques* ou *morales*, par exemple de sociétés de commerce. Quelle condition sera la leur sur le territoire d'un pays dont elles ne sont pas les nationales ? La question est discutée. Le système généralement admis par la doctrine et la pratique les plus récentes est que les sociétés et les personnes morales publiques étrangères doivent être considérées dans le pays dont elles n'ont pas la nationalité comme ayant vraiment une existence et qu'elles doivent en principe y être soumises aux mêmes règles, jouir des mêmes droits et subir les mêmes restrictions que les individus, tout au moins dans la mesure où le permet leur propre nature : il va de soi, en effet, qu'à leur sujet il ne saurait être question notamment de droits de famille ou de service militaire ; ce sont presqu'exclusivement les droits patrimoniaux qu'il y a lieu de considérer en cette matière. Il faut dès lors reconnaître aux personnes juridiques, hors de leur pays d'origine, le droit de se livrer à leur activité, la capacité d'acquérir sous certaines conditions, soit à titre onéreux, soit à titre gratuit, des meubles ou des immeubles, le pouvoir d'ester en justice devant les tribunaux comme demanderesses ou comme défenderesses (2). Telle est la doctrine qu'a spécialement consacrée l'Institut de droit interna-

---

(1) V. Alvarez, *Le droit international américain*, pp. 216, 222, 235, 236. — Basdevant, *La conférence de Rio-de-Janeiro de 1906 et l'Union internationale des républiques américaines*, R. D. I. P., t. XV, pp. 251 et s.

(2) Nous nous bornons à ces quelques indications sommaires, la condition juridique des personnes morales étrangères étant plus encore que celle des individus étrangers une question de droit public pur et de droit international privé.

tional dans ses résolutions de Hambourg du 9 septembre 1891, en ce qui concerne les sociétés par actions, et de Copenhague du 28 août 1897, en ce qui touche les personnes morales publiques (1).

Au sujet des personnes juridiques, une autre question importante, préalable à la première, se pose également : c'est celle de savoir de quelle manière doit se déterminer leur nationalité. Les opinions sont ici aussi fort diverses, notamment en ce qui regarde les sociétés ; mais, le problème touchant surtout au droit international privé, nous ne pensons pas avoir à le discuter dans un Traité de droit international public. Contentons-nous de dire que le système de la détermination de la nationalité des sociétés par leur siège social, qui était le système le plus généralement admis avant la grande guerre de 1914-1919, a été, depuis celle-ci, notamment dans les traités de paix (traité de Versailles, art. 74, alin. 1 et 297, *b*), remplacé par celui dit du contrôle : une société doit être réputée étrangère, quel que soit son siège social, si sa direction ou ses capitaux sont en totalité ou en majeure partie entre les mains de sujets étrangers (V. conf. loi britannique du 28 août 1914, ch. 73 ; circulaire du ministère français de la justice du 22 janvier 1916) ; ce dernier système a été consacré par le tribunal arbitral mixte franco-allemand (V. décision du 31 août 1921, Recueil des décisions des tribunaux mixtes, t. I, p. 401). — Sur ces questions, V. Brocher, *Cours de droit international privé*, t. I, n° 61 et s. — Von Bar, *Theorie und Praxis des intern. Privatrechts*, t. I, pp. 300 et s. — Despagnet-de Boeck, *Précis de droit international privé*, 4e édit., p. 110. — Dicey, *Digest*, p. 485. — Fedozzi, *Gli enti collectivi nel diritto internazionale privato*, 1897. — Foelix, *Traité de droit international privé*, t. I. — Lainé, *Des personnes morales en droit international privé*, J. I. P., t. XX, 1893, p. 273. — Lyon-Caen, *Rapport à l'Institut de droit international*, Annuaire, t. XV, p. 76. — Michoud, *La théorie de la personnalité morale*, t. II, 1909. — Pillet, *Principes de droit international privé*, pp. 178 et s., 205 et s. ; *Des personnes morales en droit international privé*, 1914. — Rolin, *Principes du droit international privé*, t. I, p. 164. — Valery, *Manuel de droit international privé*, pp. 442 et s. — Weiss, *Traité de droit international privé*, t. II. — Westlake, *Private international law*, pp. 334 et s. — Comp. Sauser-Hall, *La situation juridique des étrangers en Suisse*, Bulletin de la Société de législation comparée, 1921, pp. 228 et s.

§ 3. — Expulsion des étrangers (2)

443. — Au sens général du mot, l'expulsion est l'acte par lequel

(1) V. Annuaire, t. XI, p. 171 et t. XVI, p. 307.
(2) V. les ouvrages cités ci-dessus, p. 922.

un Etat somme et au besoin contraint un ou plusieurs individus étrangers se trouvant sur son territoire d'en sortir dans un bref délai.

444. — Cet acte est-il légitime ? Ceux qui reconnaissent à l'Etat un droit de souveraineté absolu sur son territoire ne sauraient donner à cette question qu'une réponse affirmative : souverain maître chez lui, et comme tel pouvant permettre ou refuser à son gré l'accès de son sol, il doit pouvoir aussi y maintenir ou en exclure selon son bon plaisir les étrangers qui y séjournent. La légitimité de l'expulsion peut au contraire être contestée par ceux qui pensent qu'en vertu du principe de liberté humaine et de l'idée de communauté internationale, les étrangers ont un *droit* à s'établir dans tel pays qu'il leur convient de choisir : ne doivent-ils pas nécessairement avoir encore le *droit* d'y demeurer tant qu'ils le veulent ? Et, de fait, ces deux argumentations ont été présentées par quelques auteurs : la première par G. F. de Martens et Oppenheim (1); la seconde par Pinheiro-Ferreira et Tchernoff (2). L'une et l'autre ne nous paraissent pas exactes. Il nous semble qu'ici une distinction doit être faite : toute expulsion ne doit pas être déclarée légitime, mais toute expulsion ne doit pas non plus être réputée illégitime. Nous avons admis (n° 441[5]) que les étrangers, comme conséquence de la liberté individuelle, ont le droit d'entrer librement sur le territoire d'un Etat civilisé ; il est dès lors logique d'admettre qu'ils doivent aussi pouvoir y rester, car, comme dit Vattel, « le souverain ne peut accorder l'entrée de ses Etats pour faire tomber les étrangers dans un piège » ; mais de même que nous avons décidé (n° 441[5]) que la libre entrée ne saurait être accordée qu'à ceux qui ne doivent pas être pour leur nouvelle communauté une cause de péril, il faut également reconnaître que les étrangers qui viennent sur un territoire ne peuvent y demeurer librement que s'ils ne doivent pas être pour lui une source de dangers : s'il est acquis qu'une nation doit faire participer à la jouissance de ses richesses les étrangers, afin d'assurer à ses propres membres un avantage réciproque, il est

---

(1) G. F. de Martens, *Droit des gens*, liv. III, chap. III, n° 91. — Oppenheim, *International law*, t. I, § 323.

(2) Pinheiro-Ferreira, *Notes sur le Droit des gens de Vattel*, liv. II, chap. VIII, § 100. — Tchernoff, *Protection des nationaux résidant à l'étranger*, p. 461. — Comp. exposé des motifs des propositions de loi de M. Alfred Naquet et de M. Paul Constans à la Chambre française des députés le 13 février 1882 et les 14 janvier 1904 et 14 juin 1906 sur l'abrogation de la loi du 3 décembre 1849 (Journal officiel, Chambre des députés, documents parlementaires, annexe n° 419, février 1882, p. 372, annexe n° 1438, avril 1904, p. 22 et annexe 103, août-septembre 1906, p. 587. — V. aussi discours de M. Clovis Hugues à la Chambre le 24 février 1882, Journal officiel, Chambre, débats parlementaires, février 1882, p. 165).

en effet certain qu'en retour les étrangers sont tenus à des égards particuliers envers la nation qui leur donne l'hospitalité ; ils doivent s'y comporter *pacifiquement*. Nous n'avons pas, d'un autre côté, contesté que tout Etat ait un droit de souveraineté sur son territoire ; mais nous avons constaté que ce droit ne peut pas être un droit *absolu*, qu'il est purement relatif et doit se concilier tant avec les droits de la communauté internationale qu'avec les droits qui appartiennent à l'homme en tant qu'être humain ; la conséquence de cette constatation est forcément qu'un Etat ne saurait arbitrairement et indistinctement faire sortir de son territoire tous ceux qui y résident : son droit de souveraineté ne peut s'exercer vis-à-vis d'eux qu'en respectant les droits de la liberté humaine et les exigences des relations internationales. Cependant, tout en n'étant qu'un souverain relatif, l'Etat n'en a pas moins, comme les individus, un droit à l'existence dont il a le droit, et même le devoir, d'assurer le respect, et il a par suite le pouvoir de prendre toutes les mesures indispensables à sa sauvegarde, mais il ne doit pouvoir prendre que ces seules mesures. De toutes ces considérations, une conclusion, à notre avis, s'impose en ce qui concerne l'expulsion : c'est que celle-ci doit être considérée comme légitime lorsqu'elle a pour objet d'assurer le droit de conservation de l'Etat mais qu'elle doit être déclarée illégitime si elle va au delà : le droit pour les étrangers de demeurer librement en tout lieu peut être restreint, mais ne peut être restreint que dans l'intérêt général de l'association politique. Notre opinion est partagée par la grande majorité des auteurs. Ceux-ci, en traitant de l'expulsion au point de vue du droit des gens, supposent toujours qu'elle a pour objet les étrangers *qui troublent la tranquillité et l'ordre publics, dont la présence constitue un danger ou est susceptible de provoquer des inconvénients, soit au point de vue de l'ordre interne, soit au point de vue des rapports internationaux* : telle est la condition qui figure dans la définition qu'en donnent notamment Despagnet-de Boeck, Fiore, Martini, Mérignhac, Pillet, Rivier, Weiss, etc. (1).

445. — L'idée de conservation, qui ainsi rend légitime le droit d'expulser, en est également le seul fondement. C'est dans le droit et le devoir qui incombe à chaque Etat de veiller à sa propre conservation, et non pas dans la souveraineté, que ce droit a sa base. Et cette observation a, à divers points de vue, son importance : la faculté d'expulsion ne saurait jamais être arbitraire,

(1) Despagnet-de Boeck, *Cours de droit international public*, n° 336. — Fiore, *Le droit international codifié*, n°s 252 et s. — Martini, *op. cit.*, p. 3. — Mérignhac, *Traité de droit public international*, 1re partie, p. 251. — Pillet, *Principes de droit international privé*, p. 188. — Rivier, *Principes du droit des gens*, t. I, p. 311. — Weiss, *Traité de droit international privé*, t. II, p. 68.

radicale, absolue ; elle ne peut être qu'un droit limité par un intérêt supérieur.

446. — Sous un certain rapport, toutefois, la question est sans intérêt. Qu'on envisage le droit d'expulser comme une conséquence du droit de souveraineté ou comme une application du droit de conservation, il doit être déclaré légitime indépendamment de toute disposition spéciale qui le prévoit dans le droit interne ou dans le droit conventionnel de l'Etat, car, dans les deux cas, il résulte du droit international lui-même. Pareil problème, au surplus, n'est pas purement théorique ; il a été plusieurs fois soulevé dans la pratique des nations : en 1910, alors que comme effet du traité d'Ancon du 20 octobre 1883 il occupait les provinces péruviennes de Tacna et d'Arica, le Chili prétendit en expulser des prêtres catholiques qui y faisaient de la propagande en faveur du Pérou ; ce dernier pays protesta contre cette prétention en alléguant que rien dans la constitution ou dans les lois du Chili n'autorisait la mesure de l'expulsion, mais le gouvernement chilien déclara qu'une semblable mesure était permise par le droit international, et en conséquence y donna suite (1) ; en 1914, devant la cour de justice centre-américaine de San José de Costa-Rica, dans une affaire Alejandro Bermudez (arrêt de la cour du 28 avril 1914, Revue de droit international privé, 1914, pp. 612 et s.), le représentant du gouvernement de Costa-Rica soutint également que l'expulsion est permise même quand elle n'est pas prévue par la loi nationale.

447. — Si le droit international doit suffire par lui-même à légitimer le droit d'expulsion, celui-ci se trouve néanmoins consacré en fait par la législation de la plupart des Etats. Au nombre des pays qui ont des lois traitant uniquement de l'expulsion ou règlementant à la fois celle-ci et l'immigration ou d'autres matières connexes, citons notamment : 1° en Europe, la France (art. 272 code pénal ; loi du 3 décembre 1849, art. 7-9), l'Autriche-Hongrie (loi du 27 juillet 1871), la Belgique (loi du 9 février 1885 ; loi du 27 novembre 1891 ; loi du 12 février 1897), le Danemark (loi du 15 mai 1875), l'Espagne (décret royal du 17 novembre 1852, art. 13-16 ; ordonnance royale du 26 juin 1858, art. 3, 4, 9 et 11), la Grande-Bretagne (Aliens Act du 11 août 1905), la Grèce (art. 37, code pénal du 24 juin 1885) ; l'Italie (art. 439 et 446, code pénal de 1859 ; loi du 22 décembre 1888 ; décret du 30 juin 1889, art. 90-93, et réglement, art. 87-88), le Luxembourg (loi du 30 décembre 1893), la principauté de Monaco (ordonnance du 6 juin 1867), les Pays-Bas (loi du 13 août 1849, art. 9, 15, 19, 21), le Portugal (loi du 20 juillet 1912), la Prusse (loi du 30 juin 1883), la Roumanie

(1) V. le Livre rouge du Chili dans l'affaire de Tacna et d'Arica, 2e édition.

(loi du 7 avril 1881 ; règlement du 2 août 1900), la Russie (loi du 26 mai 1903), la Suède (décret royal du 21 septembre 1860), la Suisse (art. 70 de la constitution ; ordonnance du 17 novembre 1919) ; 2° en Amérique, les Etats-Unis (loi du 20 février 1907 ; loi du 1er mai 1917 ; loi du 16 octobre 1918 ; lois des 10 mai et 5 juin 1920) ; le Vénézuéla (art. 16 et 79, constitution du 13/19 juin 1914 ; loi du 24 juin 1919, art. 18 et s., 31 et s.), le Brésil (loi du 7 janvier 1907), le Mexique (art. 33 de la constitution ; loi du 22 décembre 1908), le Salvador (art. 32, constitution du 13 août 1886), le Costa-Rica (loi du 18 juillet 1894), Cuba (décret du 19 février 1919). — On doit signaler spécialement, parmi les Etats actuels de l'Europe, la Russie soviétique qui a rendu le 29 août 1921 un décret sur l'expulsion des étrangers, dont l'article 1er déclare : « Les étrangers dont la manière de vivre, l'activité ou la conduite seront considérées comme incompatibles avec les principes et l'ensemble de la vie d'un Etat ouvrier et paysan peuvent être expulsés par la Commission extraordinaire (Tcheka) ou par arrêt d'un tribunal, même s'ils ont préalablement été autorisés à séjourner en Russie ». — Un certain nombre de traités se sont aussi occupés du droit d'expulsion (V. par exemple traités France et Bolivie, 9 décembre 1834 ; France et Equateur, 6 juin 1843 ; France et Guatemala, 8 mars 1848 ; France et Honduras, 22 février 1856 ; France et Salvador, 2 janvier 1858 ; France et Pérou, 9 mars 1861; France et Bavière, 30 mai 1868 ; Espagne et Etats-Unis, 3 juillet 1902) ; et les dispositions de ces traités s'étendent aux rapports avec d'autres Etats grâce à la clause de la nation la plus favorisée.

448. — L'expulsion n'est pas une peine mais une mesure de police préventive. Elle est prononcée, comme moyen de défense, contre un étranger pour éviter qu'il porte atteinte aux intérêts vitaux de l'unité politique et non pas en réparation d'un crime ou d'un délit qu'il a commis ; il en est ainsi même dans le cas où l'individu est un condamné : elle ne constitue pas alors une peine accessoire, elle est destinée simplement à empêcher le retour des actes répréhensibles déjà punis ; un auteur, Monzani, prétend qu'elle est tantôt une peine tantôt une mesure de police (1). — Le droit d'expulsion appartient à l'administration et non au pouvoir judiciaire : en France, c'est au ministre de l'intérieur, et, dans les départements frontières, aux préfets qu'il est confié (loi 3 décembre 1849, art. 7). De même en Italie (décret 30 juin 1889, art. 92), en Russie (loi 26 mai 1903, art. 1), au Brésil (loi 7 janvier 1907). Dans certains pays (Suède, décret 21 septembre 1860 ; Belgique, loi 12 février 1897 ; Luxembourg, loi 30 décembre 1893; Roumanie, loi 7 avril 1881, règlement du 2 août 1900), il

(1) Monzani, *Il diritto di spellere gli stranieri.*

faut une délibération en Conseil des ministres ; dans d'autres, c'est le chef de l'Etat qui ordonne l'expulsion (Pays-Bas, loi 13 août 1849 ; Mexique, loi 22 décembre 1908 ; Vénézuéla, loi 24 juin 1919). En Grande-Bretagne, les étrangers jouissent de la liberté individuelle comme les nationaux (*habeas corpus*) ; il faut un acte du Parlement pour leur faire quitter le royaume ; mais des lois ont été votées à diverses époques armant le gouvernement du droit d'expulsion : l'Aliens Act de 1905 reconnaît au Secrétaire d'Etat pour l'intérieur le pouvoir de rendre dans certains cas spécifiés des ordonnances pour l'expulsion des étrangers (1), Aux Etats-Unis le gouvernement national est investi du pouvoir d'expulser les étrangers et les lois d'expulsion sont appliquées par voie administrative (2). — Il est généralement admis que l'administration n'a pas à s'entendre préalablement avec l'Etat auquel ressortit l'individu objet de l'expulsion.

449. — Les étrangers seuls sont susceptibles d'une mesure d'expulsion. Mais tous les étrangers peuvent-ils être expulsés ? On doit répondre affirmativement. La protection du droit de conservation de l'Etat étant la raison d'être de l'expulsion, on ne voit pas pourquoi on ferait une distinction entre les étrangers dès lors qu'ils compromettent ce droit de conservation. Donc, peu importe qu'ils soient simplement de passage sur le territoire, qu'ils y aient une résidence déjà longue, qu'ils y soient fixés à perpétuelle demeure, qu'ils aient une vocation éventuelle à la nationalité de l'Etat où ils se trouvent (Cass. crim. 19 décembre 1891, Pandectes françaises, *Rec. pér.*, 92, 1, 1, et note Weiss ; Cass. réun. 9 décembre 1896, Dalloz, *Rec. pér.*, 97, 1, 161). Peu importent également leur âge, leur sexe, leur profession, leur qualité : même des agents diplomatiques peuvent être expulsés, leurs agissements constituant un abus de leur immunité qui vaut de leur part renonciation à celle-ci (3). — L'assimilation des étrangers aux nationaux, au point de vue de la condition juridique, par un traité (traité du 20 décembre 1907 entre les républiques de l'Amérique centrale) n'est pas applicable en ce qui concerne l'expulsion dont ils peuvent toujours être l'objet ; celle-ci reste également possible dans le cas où ils sont, par un traité, autorisés à s'établir dans le pays comme les nationaux : le traité, d'ailleurs, réserve en général expressément l'application des lois, ordonnances et règlements en matière de police (traités France et Espagne du 7 janvier 1862,

---

(1) V. Borchard, *op. cit.*, p. 49, note 4. — Craies, J. I. P., t. XVI, p. 357. — Nys, *Le droit international*, nouv. édit., t. II, p. 285. — Oppenheim, *op. cit.*, t. I, § 323. — Pépin, *L'Aliens Act de 1905*, pp. 40, 54, 115, 482.

(2) Quincy Wright, *La condition des étrangers aux Etats-Unis*, Bulletin de la Société de législation comparée, 1921, pp. 217-218.

(3) V. Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, t. II, p. 36.

France et Russie du 1er avril 1874) (V. en ce sens Cour de justice centre-américaine de San José de Costa-Rica, 28 avril 1914, aff. Bermudez) (1). Les nationaux qui ont perdu leur qualité, par naturalisation, à la suite d'un traité de cession de territoire ou de toute autre manière, sont des étrangers susceptibles d'expulsion (2). — Les lois de la plupart des Etats sont à cet égard très générales (France, Allemagne, Italie, Suisse, Grande-Bretagne, Roumanie, etc.) ; quelques-unes cependant exemptent de l'expulsion certains étrangers, par exemple les étrangers appelés à la qualité de citoyen par le bienfait de la loi, les étrangers domiciliés, les étrangers assimilés à ces derniers à la faveur d'une résidence de quelques années ou d'une union féconde avec une femme du pays, les étrangers qui ont des biens-fonds sur le territoire (Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Brésil, Etats-Unis, Mexique, Vénézuéla). — Est-ce seulement contre les étrangers individuellement qu'il peut être procédé à une expulsion ; celle-ci ne peut-elle pas aussi être collective, avoir lieu en masse, par catégories ? On admet sans difficulté que l'expulsion peut être en temps de guerre exécutée en masse (n° 1055) ; il n'y a pas de raisons pour ne pas la déclarer également possible en temps de paix : le droit de conservation de l'Etat, qui est le fondement de l'expulsion, peut être aussi impératif dans un cas que dans l'autre, vis-à-vis d'un ensemble d'étrangers comme vis-à-vis d'individus déterminés.

450. — Conséquence du droit de conservation de l'Etat et non pas de son droit de souveraineté absolu, l'expulsion ne saurait être prononcée sans causes, avoir un caractère illimité ; elle ne doit être ordonnée que si se trouve réellement engagé un intérêt supérieur de conservation. Il est possible de résumer cette idée en disant que tout étranger peut être expulsé dès qu'il est dangereux et qu'un étranger est dangereux lorsque sa présence sur le territoire est de nature à compromettre la sûreté publique intérieure ou extérieure. Il en sera ainsi, par exemple, d'un étranger qui est poursuivi ou a été condamné pour des faits graves de droit commun : on devrait considérer comme tels les crimes ou délits donnant lieu à extradition ; telle est sur ce point la pratique générale des Etats (France, Italie, Belgique, Luxembourg, Grande-Bretagne, Brésil, etc.). La mendicité et le vagabondage sont également des causes d'expulsion, car la présence de men-

---

(1) Revue de droit international privé, 1914, p. 612. — Comp. Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, n° 337, p. 478 ; Weiss, *op. cit.*, t. II, p. 97.

(2) Le 14 janvier 1904, deux députés français, MM. Flourens et Gauthier de Clagny, ont proposé de dire que les individus nés de parents français dans un pays qui, au moment de leur naissance, était français, ne peuvent être soumis à expulsion (Journal officiel, Chambre des députés, débats parlementaires, séance du 29 janvier 1904, p. 188).

diants et de vagabonds présente un danger ou un inconvénient sérieux pour l'ordre et la sécurité. Des actes de débauche et une vie déréglée peuvent de même conduire à l'expulsion : des étrangers, par leur mauvaise conduite, sont susceptibles de nuire au bien général. On doit encore considérer comme menaçant l'ordre public ou troublant la tranquillité publique ceux qui se livrent à des menées anarchistes, font l'apologie de l'assassinat et de la violence, prennent part à des complots ou à des conspirations, se rendent coupables d'excitations malsaines ou d'actes d'espionnage. Des intrigues contre de tierces puissances, en exposant l'Etat sur le territoire duquel elles ont lieu aux réclamations et aux protestations de celles-ci, peuvent aussi faire encourir l'expulsion : l'interdépendance et la coopération des Etats commandent cette solution. La santé publique intéressant la conservation de l'Etat, on est en droit d'expulser les étrangers qui sont atteints de maladies épidémiques ou contagieuses. Au contraire, l'abondance de la main-d'œuvre étrangère ne saurait être en principe une cause d'expulsion : elle ne pourrait le devenir que dans des circonstances exceptionnelles et si elle était par trop grande (n° 441[5]). Il faut en dire autant de l'expulsion à raison d'une différence de race (n° 441[5]). Une expulsion ne saurait jamais être faite dans un intérêt privé, pour satisfaire la vengeance ou la jalousie d'un particulier. — Mais, pour que l'expulsion soit possible, suffit-il de déclarer que l'étranger est de nature par sa présence à compromettre la sécurité nationale ou la sécurité publique ? Ne faut-il pas préciser l'acte et le fait mêmes qui motivent l'expulsion ? Nous estimons que des motifs détaillés doivent être donnés à l'expulsion, car une formule aussi élastique que celle de l'intérêt public pourrait donner ouverture à de sérieux abus. Pour qu'il y ait expulsion, il faut en effet pouvoir mettre à la charge de l'étranger des faits précis qui fassent appréhender un véritable danger. L'existence d'un danger est nécessaire ; de simples présomptions seraient insuffisantes. — Est-ce à dire que les causes pour lesquelles un Etat peut ordonner une expulsion ne doivent pas être, dans la limite de l'intérêt public, laissées à sa discrétion ? Est-il nécessaire qu'une liste des motifs légitimes d'expulsion soit dressée par la législation, en dehors de laquelle l'action de l'Etat ne saurait s'exercer ? Une telle exigence serait, croyons-nous, excessive. Une énumération limitative apparaît à la fois inutile et impossible : des motifs, même déterminés, seront toujours assez nombreux pour permettre à l'arbitraire qu'on veut bannir de rentrer ; on ne saurait, dans la mobilité des événements, prévoir avec quelque précision toutes les espèces suscepti-

bles de nécessiter une expulsion (1). Des législations ont cependant tenté une pareille limitation : ainsi ont fait notamment les législations britannique (Aliens Act de 1905), brésilienne (loi du 7 janvier 1907), vénézuélienne (loi du 24 juin 1919). Mais en général les Etats — et c'est par exemple le cas de la France, de la Belgique, de l'Italie — s'abstiennent de toute indication limitative. La détermination dans l'arrêté d'expulsion de la cause qui le motive, que nous exigeons, nous semble offrir à l'étranger une garantie sérieuse. Peut-être, quoiqu'il dût en résulter quelque retard dans l'exécution de la mesure, ce qui ne sera pas toujours sans inconvénients, pourrait-on, comme le stipulent certains traités (traités de la France avec la Bolivie, 1834, l'Equateur, 1843, le Guatemala, 1848, le Costa-Rica, 1848, le Honduras, 1856, le Salvador, 1858, le Pérou 1861), décider qu'avant de procéder à l'expulsion on en communiquera les motifs et les documents qui en font foi aux agents diplomatiques ou consulaires des étrangers intéressés. Peut-être aussi pourrait-on exiger que l'intéressé ne soit pas administrativement condamné à sortir du territoire sans avoir préalablement été entendu (2).

En fait, au cours des temps, de nombreuses expulsions ont eu lieu tant pour des faits de droit commun que pour des raisons politiques. Signalons-en quelques-unes : cas Germani 1891 (condamnation pour délit de droit commun) (J. I. P., t. XX, p. 264) ; cas Bettinger (vie déréglée) (J. I. P., t. XX, p. 661) ; cas Kropotckine, 1881 ; Père Forbes, 1892 ; Wiener, 1894 ; Ben Tillet, 1896 ; Laurent Tailhade, 1901 ; Jaurès, 1905 ; Adamson et Gesling, 1920 (menées anarchistes, antimilitarisme, excitations malsaines) (J. I. P., t. IX, p. 220, t. XIX, p. 402 ; Moore, *Digest,* t. IV, p. 82 ; J. I. P., t. XXVI, p. 203 et R. D. I. P., t. VI, p. 46; J.I. P., t. XXVIII, p. 1070; Moore, *Digest,* t. IV, p. 69; J. I. P., t. XLVII, p. 860); cas Courtier-Hofmann, 1893 ; de Richtofen, 1902 (espionnage) (J. I. P., t. XX, p. 671 et t. XXIX, p. 973 ; R. D. I. P., t. X, p. 106) ; cas de Cellamare, 1718 ; Atocha, 1845 (conspiration contre l'Etat) (R. D. I. P., t. XIV, p. 181 ; Moore, *Digest,* t. IV, p. 97) ; cas comte de Chambord, 1872 ; général Boulanger, 1889 ; Castro, 1909 (intrigues contre des tierces puissances) (J. I. P., t. XVI, pp. 65-73, 239 ; R. D. I. P., t. XVI, p. 373) ; cas Mgr Mattera, 1884 ; abbé Delsor, 1904 ; Mgr Montagnini, 1906 (résistance aux lois) (Calvo, *Traité,* t. III, § 1517 ; Martini, *op. cit.,,* p. 76 ; R. D. I. P., t. XIV, p. 175) ;

---

(1) V. Haenel, J. I. P., t. XI, p. 480. — Lainé, J. I. P., t. XXIV, p. 710. — Martini, *op. cit.*, p. 83.

(2) V. en ce sens A. Le Poittevin, *Préface* à l'ouvrage précité de M. Martini, p. XXIV.

cas Ghio, 1890 (lacération de drapeaux) (J. I. P., t. XVIII, p. 1063) (1).

451. — La décision d'expulsion produit un double effet : 1° l'exclusion du territoire ; 2° l'interdiction d'y rentrer.

1° L'expulsé doit en général être conduit à la frontière sous escorte, mais il peut être autorisé à s'y rendre librement. Un délai, d'ordinaire assez bref, est imparti pour la sortie. — A quelle frontière l'étranger expulsé est-il conduit ou doit-il se rendre ? Deux solutions possibles : *a*) Désignation de la frontière par l'expulsé lui-même, à raison du principe de la liberté individuelle. On procède de la sorte en Belgique et au Luxembourg. *b*) Désignation par l'autorité expulsante. C'est le système ordinairement suivi. Mais l'expulsé et l'autorité peuvent-ils avoir toute liberté pour faire semblable désignation ? La loi française du 3 décembre 1849 ne paraît pas imposer ici de règle à l'Etat qui expulse. Dans certains Etats, Allemagne, Espagne, Italie, Suisse, on dirige les expulsés sur leur pays d'origine, soit par voie de terre, soit par voie de transport maritime si ce pays n'est pas limitrophe de l'Etat expulsant. De ces deux systèmes, c'est le dernier qui entraîne le moins de difficultés. Avec lui, en effet, il n'y a pas à craindre que les expulsés soient refoulés par l'Etat de destination, car si tout Etat a le droit d'interdire son territoire aux étrangers dangereux, l'Etat national ne peut pas refuser ses propres sujets même s'ils sont indésirables. Il n'est pas cependant dans tous les cas sans inconvénients : l'obligation de recevoir ses ressortissants cesse pour un Etat lorsqu'il s'agit de réfugiés politiques ou d'individus ayant déserté ou quitté leur pays d'origine pour échapper à des poursuites ou à des condamnations de droit commun ; il est même au contraire tenu de leur fermer l'accès de son sol, une expulsion ainsi réalisée ne devant pas respecter les lois de l'humanité et équivalant à une extradition faite en dehors des cas et des conditions exigées pour sa validité. C'est alors vers un tiers pays que l'expulsé devra être dirigé : des lois, comme celle rendue au Vénézuéla le 24 juin 1919 (art. 27), le disent expressément. Seulement on risque d'aboutir à une impasse, les Etats étant en droit de fermer leurs frontières aux étrangers qui présentent un danger pour leur propre conservation, ce qui est généralement le cas des individus soumis à une expulsion. Comment sortir de cette situation ? Le moyen serait d'imposer l'étranger à l'Etat dont il dépend, le principe de sécurité publique d'intérêt général devant avoir le pas sur le principe d'humanité

---

(1) V. dans Moore, *Digest*, t. IV, pp. 67 et s. l'indication de nombreux cas d'expulsion. — V. aussi Borchard, *Diplomatic protection of citizens abroad*, pp. 48 et s.

spécial à l'expulsé, mais en admettant qu'à raison de son retour *forcé* dans le pays d'origine il ne devra pas être condamné tant qu'il ne se sera pas rendu coupable d'une nouvelle infraction : l'impunité du crime serait ainsi le prix de l'amendement du coupable (1). Il est au surplus de règle aujourd'hui, en doctrine et en jurisprudence, que, l'expulsion ne devant jamais dégénérer en une extradition, l'individu conduit à la suite d'un arrêté d'expulsion à la frontière du pays où il est recherché pour crime ou délit ne doit pas y être poursuivi en justice (V. notamment Cass. franç. 5 février 1857, Sirey, *Rec. pér.*, 57, 1, 220 ; Martini, *op. cit.*, p. 139. Comp. cas Jérôme, Général Boulanger, de Hammerstein, Bolle, J. I. P., t. XIV, p. 594 ; t. XVI, p. 70 ; t. XXIII, p. 562 et R. D. I. P., t. III, p. 338 ; J. I. P., t. XXXIII, p. 1098). Le traité d'établissement du 23 février 1882 conclu entre la France et la Suisse a, dans son article 5, consacré par une stipulation formelle l'obligation pour chaque Etat contractant de recevoir sur son territoire ses ressortissants expulsés du territoire de l'autre Etat (2). Le 4 mars 1904, « pénétrés de la nécessité d'opposer une résistance énergique au développement du mouvement anarchiste », l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Bulgarie, le Danemark, la Russie, la Roumanie, la Serbie et la Turquie ont signé à Saint-Pétersbourg un protocole décidant ce qui suit : « Tout anarchiste expulsé d'un pays contractant doit être reconduit par la voie la plus courte à la sujétion à laquelle il appartient, c'est-à-dire remis à la police de son pays d'origine. Si le pays d'origine n'est pas limitrophe du pays qui l'expulse, l'expulsé sera convoyé par la police du pays intermédiaire ».

2° Le second effet essentiel de l'expulsion est l'interdiction de rentrer sur le territoire dont l'expulsé a été exclu. Cette interdiction est-elle définitive ou seulement temporaire ? L'expulsion se justifiant par les nécessités publiques qui la motivent, son effet doit disparaître dès que celles-ci ont cessé d'exister. Mais le gouvernement qui l'a prononcée est seul juge à cet égard : il peut rapporter l'arrêté d'expulsion soit d'office, soit sur une demande de l'intéressé. Il peut aussi faire tomber l'arrêté en accordant la naturalisation à celui qu'il a expulsé. La cessation de l'expulsion peut se produire encore de droit, indépendamment de la volonté de l'administration : c'est ce qui aura lieu si, par suite d'une modification dans son état, l'individu qui en a été l'objet perd, par l'effet de la loi, sa qualité d'étranger et devient national de l'Etat expulsant (étrangère expulsée épousant un national, mineurs expulsés devenant nationaux par la naturalisation de leur père

---

(1) V. R. D. I. P., t. I, p. 70, note 6.
(2) V. Revue de droit international privé, 1919, p. 206.

ou mère survivante, individus appelés à devenir nationaux par le bienfait de la loi) (1).

452. — L'étranger qui, ayant reçu notification de l'arrêté d'expulsion, s'y soustrait en ne franchissant pas la frontière ou qui, l'ayant franchie, revient sur le territoire est passible d'une peine qui consiste, dans la plupart des Etats, en un emprisonnement d'une durée plus ou moins longue : à l'expiration de sa peine, l'étranger est, suivant les législations, de nouveau conduit à la frontière ou astreint à une résidence forcée. Pour qu'il y ait vraiment infraction punissable à un arrêté d'expulsion, il faut toutefois que le retour sur le territoire ait été volontaire et que l'arrêté d'expulsion ait été légalement pris. Donc, pas de délit si la rentrée a lieu pour prendre part aux opérations du recrutement militaire sur convocation de l'autorité (Cass. crim. 3 mai 1900, aff. Vicedo) ou par suite d'un refoulement par l'Etat de destination. Il y a de même absence d'infraction si l'expulsé n'était pas en réalité de nationalité étrangère ou si l'arrêté d'expulsion a été pris par une autorité incompétente. C'est, d'après la plupart des législations, aux tribunaux qu'il appartient de vérifier l'illégalité des arrêtés d'expulsion ; en France, depuis 1884, on reconnaît encore au Conseil d'Etat le droit d'annuler ces arrêtés pour excès de pouvoir ou vice de forme (Cons. d'Etat, 14 mars 1884, aff. Morphy et conclusions de M. Le Vavasseur de Précourt). Mais, compétents pour connaître de la légalité des arrêtés d'expulsion, les tribunaux de l'ordre judiciaire et le Conseil d'Etat sont incompétents pour apprécier les motifs sur lesquels les arrêtés se fondent : telle est la solution consacrée par la généralité des Etats (France, Luxembourg, Espagne, Grande-Bretagne, Brésil, etc.).

453. — Une expulsion illégale ou arbitraire peut-elle donner naissance à une réclamation ? Au cas d'expulsion injustifiée, l'Etat auquel ressortit l'expulsé, qu'il a toujours mission de protéger malgré qu'il ne soit plus sur son sol, a le droit de protester par la voie diplomatique auprès de l'Etat, auteur de l'expulsion. S'il

---

(1) La question de savoir si pour ces derniers individus l'arrêté pris avant qu'ils aient acquis la qualité de national tombe *de plano* à un moment donné ou si sa cessation est subordonnée dans une certaine mesure à l'appréciation de l'administration, a fait l'objet en France d'une controverse qui a divisé la Cour de cassation elle-même. V. Cass. civ., 9 octobre 1891, aff. Thiry (l'arrêté cesse de droit d'avoir effet). — Cass. crim. 19 décembre 1891, aff. Casana et 31 janvier 1896, aff. Lorent (l'arrêté continue à produire ses effets et constitue un obstacle insurmontable à l'acquisition de la qualité de national). — Cass. réunies, 9 décembre 1896, aff. Lorent (l'individu expulsé peut rentrer sur le territoire pour faire sa déclaration devant en faire un national, mais le gouvernement en refusant l'enregistrement de cette déclaration peut l'obliger à en sortir). V. Martini, *op. cit.*, pp. 208-251.

juge l'expulsion arbitraire et les conditions dans lesquelles elle s'est effectuée vexatoires, il pourra exiger de cet Etat une indemnité ; il pourra aussi prendre contre lui des mesures de rétorsion ou de représailles. En fait, de nombreux Etats ont agi de la sorte : ainsi, en 1896, la Grande-Bretagne, lorsque la Belgique expulsa son national Ben Tillet dans des circonstances et pour des raisons qu'elle ne consentait pas à approuver, réclama au gouvernement de Bruxelles une indemnité de 75.000 francs (1) ; de même, en 1906, la France rompit les relations diplomatiques avec le Vénézuéla à la suite de l'expulsion qu'elle jugeait arbitraire de son chargé d'affaires à Caracas, M. Taigny (2). — S'il s'agit d'une expulsion illégale, l'Etat doit supporter les conséquences pécuniaires de l'arrêté indûment pris ; le fonctionnaire qui a rendu l'arrêté peut, en cas de faute personnelle de sa part, être condamné à des dommages et intérêts envers l'étranger irrégulièrement expulsé (3).

454. — L'Institut de droit international, après avoir le 8 septembre 1888, dans sa session de Lausanne, adopté un projet de déclaration préliminaire relative au droit d'expulsion des étrangers (4), a discuté à Hambourg en 1891 et voté à Genève le 9 septembre 1892 un projet de règles internationales sur l'admission et l'expulsion des étrangers (5). Dans ce projet, l'Institut a essayé de poser des principes qui, tout en respectant le droit souverain des Etats, garantissent la liberté des personnes. Il déclare que l'expulsion ne peut être motivée que par un intérêt collectif de l'Etat et jamais par un intérêt privé (art. 14). Il distingue entre l'expulsion extraordinaire ou en masse et l'expulsion ordinaire ou individuelle (art. 23 et s.). Il demande que les expulsions soient portées aussitôt que possible à la connaissance des gouvernements dont elles concernent les ressortissants (art. 19). Il veut que l'acte ordonnant l'expulsion soit motivé en fait et en droit (art. 30). Il énumère les cas dans lesquels des étrangers peuvent être expulsés (art. 28). Il laisse à l'étranger auquel il a été enjoint de sortir du territoire le soin de désigner la frontière par laquelle il doit sortir (art. 33) et lui reconnaît un recours devant la juridiction judiciaire ou administrative, indépendante du gouvernement, pour protester contre une expulsion contraire à une loi ou à un traité international (art. 21). Il stipule des garanties spéciales en faveur des étrangers domiciliés (art. 40 et 41).

---

(1) V. J. I. P., t. XXVI, p. 203 ; R. D. I. P., t. VI, p. 46.

(2) V. Basdevant, *Le conflit franco-venezuelien*, R. D. I. P., t. XIII, pp. 544 et s.

(3) V. Martini, *op. cit.*, p. 190.

(4) V. Annuaire de l'Institut, t. X, pp. 227 et 244.

(5) V. Annuaire, t. XI, pp. 273 et s. et t. XII, pp. 184-226.

CHAPITRE VI

EXTRADITION (1)

455. — L'extradition est l'acte par lequel un Etat livre à la jus-

---

(1) V. Annuaire de l'Institut de droit international, sessions : Oxford 1880, Heidelberg 1887, Lausanne 1888, Hambourg 1891, Genève 1892, Paris 2894. — Assman, *Die Verfolgung Festnähme und Auslieferung nach dem Auslande geflüchtete Verbrecher*, 1896. — Baldassari, *Il fondamento della estradizione*, 1914. — Beauchet, *Traité de l'extradition*, 1899 (avec une bibliographie assez complète). — Maurice Bernard, *Des conflits de souveraineté en matière pénale*, 1901. — Paul Bernard, *Traité théorique et pratique de l'extradition*, 1833 ; 2e édit. revue par MM. Lucas et Weiss, 1890. — Berney, *Procédure suivie en Suisse pour l'extradition des malfaiteurs en pays étrangers*, 1889. — Bezos, *L'extradition en Italie*, 1908. — Billot, *Traité de l'extradition*, 1874. — Biron et Chalmers, *The law and practice of extradition*, 1904. — Bomboy et Gilbrin, *Traité pratique de l'extradition*, 1886. — Bonafos, *De l'extradition*. — Castori, *Il diritto di estradizione*, 1886. — Clarke, *A treatise upon the law of extradition*, 4e édit., 1906. — Craies, *Principaux cas d'extradition en Angleterre*, J. I. P., t. XX, p. 477; t. XXII, p. 1018; t. XXVI, p. 314; t. XXXI, p. 853; t. XXXVI, p. 378. — Darras, *Des effets absolus de l'extradition dans les rapports entre la France et l'Angleterre lorsque l'accusé consent à être jugé pour des faits non compris dans l'acte d'extradition, affaire Arton*, R. D. I. P., t. III, p. 434. — Delius, *Das Auslieferungsrecht*, 1898. — Deloume, *Principes généraux de dr. intern. en matière criminelle*, 1882. — Diena, *Des réclamations de l'extradé en présence de l'autorité judiciaire de l'Etat auquel il a été livré*, R. D. I. P., t. XII, p. 516. — Djuvara, *Les rapports de la Roumanie avec les pays étrangers en matière d'extradition*, J. I. P., t. XVI, p. 234. — Esperson, *La estradizione nel progetto dal nuovo codice di procedura penale*, 1906. — Féraud-Giraud, *De l'extradition*, 1890. — Fiore, *Traité de droit pénal et de l'extradition*, traduit par Antoine, 1880. — Garcia y Santisteban, *Manual de extradiciones*, 1882. — Garraud, *Traité théorique et pratique de droit pénal*, 1888. — Gracia y Parejo, *Estudios sobre la extradicion*, 1884. — Granichstaeden, *Der internationale Strafrechtsverkehr*, 1892. — Grosch, *Das deutsche Auslieferungsrecht und die Rechtshülfe in Strafsachen im Verhältnis zum Reichsausland mit den annortierten Auslieferungsverträgen des deustchen Reiches und der Bundesstaaten*, 1902. — Halot, *De l'application aux colonies des traités d'extradition*, Revue de droit international privé, 1906, p. 27. — Hawley, *The law of international Extradition*, 1893. — Herbaux, *Etude sur les déclarations de réciprocité en matière d'extradition échangées entre la France et les puissances étrangères*, J. I. P., t. XX, p. 1034. — Holtz, *L'extradition entre l'Inde française et l'Empire*

tice répressive d'un autre Etat un individu que celui-ci poursuit

---

anglo-indien, R. D. I. P., t. XVII, p. 449. — De Holtzendorff, *Die Auslieferung der Verbrecher*, 1881. — Hyde, *Notes on the extradition treaties of the United States*, A. J., 1914, p. 487. — Jitta, *L'extradition aux Pays-Bas*, J. I. P., t. XXIX, p. 270. — De Jonge, *Uttlevering van cigen Onderdanen*, 1884. — Jordan, *La pratique de l'extradition en France*, J. I. P., t. XLI, p. 472. — Kazansky, *L'extradition en Russie*, J. I. P., t. XXIX, p. 718. — Kebedgy, *Une loi d'extradition en Grèce*, R. D. I. P., t. VII, p. 388; *L'extradition en Grèce*, R. D. I. P., t. IX, p. 279. — Kirchner, *L'extradition. Recueil des lois et des traités*, 1884. — Kohler, *Internationales Strafrecht*, 1917. — Kyriagou, *De l'extradition des criminels*. — Lammasch, *De l'influence des lois pénales nationales sur les conventions d'extradition antérieurement conclues, à propos d'un différend judiciaire austro-italien*, R. D. I. P., t. III, p. 5. — V. aussi R. D. I., t. XX et XXI. — Leboucq, *Etude sur un nouveau projet de loi français relatif à l'extradition*, J. I. P., t. XXVIII, pp. 69 et 284; *De l'erreur sur la nationalité des extradés*, J. I. P., t. XXX, p. 271; *De la réextradition*, J. I. P., t. XXXII, pp. 21-902. —G. Le Poittevin, *Du fonctionnement du casier judiciaire dans les rapports internationaux*, J. I. P., t. XXVIII, p. 704. — Machado, *L'extradition en Portugal*, J. I. P., t. XXXIII, p. 595. — Marin, *La extradicion ante el derecho internacional*, 1896. — De Martitz, *Inetrnationale Rechshilfe in Strafsachen*, 1897. — Maulen, *Des conditions de l'extradition en droit international*, 1889. — Menzen, *Deutsche Auslieferungsverträge*, 1891. — Mettgenberg, *Die Attentatsklausel im deutschen Auslieferungsrecht*, 1906; *Die Reziprozität im deutschen Auslieferungsrecht*, Archiv. für öff. Recht, 1909, p. 1. — Moore, *Extradition entre les Etats-Unis et l'Angleterre*, J. I. P., t. XVI, p. 792 et t. XVII, p. 832; *A treatise on extradition and interstate rendition*, 1891. — Montagna, *Un caso di riestradizione*, R. I., 1908, p. 355. — Naoum Yantcheff, *De la compétence territoriale et personnelle et de l'extradition d'après le nouveau code pénal bulgare*, J. I. P., t. XXIV, p. 315. — Piggott, *Extradition*, 1910. — Prudhomme, *L'extradition de Balfour demandée par l'Angleterre à la République Argentine*, J. I. P., t. XXII, p. 289. — Rivas, *L'extradition au Vénézuéla*, J. I. P., t. XXX, p. 247. — Saint-Aubin, *L'extradition et le droit extraditionnel théorique et pratique*, 1913. — Salem, *Le droit d'extradition en Turquie*, R. D. I., t. XXIII, p. 354. — Spear, *The law of extradition*, 1879. — De Stieglitz, *Etude sur l'extradition des criminels*, 1883. — Schwartzenbach, *Das materielle Auslieferungsrecht des Schweiz nach dem Bundesgesetz vom 22 januar 1892 und den geltenden Verträgen*, 1902. — Simson, *Développement historique du droit d'extradition en Russie*, 1901. — Tobar y Borgono, *Du conflit international au sujet des compétences pénales et des causes concomitantes au délit qui les influencent*, 1910. — Torrès-Campos, *L'extradition en Espagne*, J. I. P., t. XXX, p. 533. — Travers, *Le droit pénal international*, 1921-1922, t. IV, pp. 288 et s. et t. V, pp. 1 et s. — Ulveling, *Traité théorique et pratique sur l'extradition*. — Vaccarella, *La legge penale nelle communita giuridica internazionale e l'estradizione*, 1916. — Vazelhes, *Etude sur l'extradition*, 1377. — Villefort, *Des traités d'extradition*. — Violet, *La procédure de l'extradition, spécialement dans les pays de refuge*, 1898. — Walls y Merino, *La extradicion y el procedimiento judicial en Espana*, 1905. — Weiss, *Etude sur les conditions de l'extradition*, 1880. — Wolfgang-Mattgenferg, *L'affaire Hammerstein. Contribution au droit allemand sur l'extradition*, Zeitschriff für Volkerrecht, t. XII, 1922, p. 164. — X., *Traités et conventions entre l'italie et les autres Etats sur l'extradition des malfaiteurs*, 1904. — V. Journal officiel français du 9 novembre 1900; interpellation Sembat à la Chambre des députés le 8 novembre, documents parlementaires de la Chambre, pp. 1989-1993 (affaire Sipido). — Comp. J.

ou réclame comme suspect ou déjà convaincu d'un fait tombant

I. P., t. XXXIII, pp. 125 et 1061. — V. dans J. I. P., t. XLI, p. 526, un tableau des traités d'extradition, des déclarations et accords de réciprocité en vigueur en 1914 entre la France et les pays étrangers. — V. encore les ouvrages cités dans le corps du chapitre.

PRINCIPAUX INCIDENTS EN MATIÈRE D'EXTRADITION : Affaires : Abdul Razzak et Mahmoud Pacha, R. D. I. P., t. IX, pp. 690 et 672. — Allard, J. I. P., t. XLVII, 1920, p. 715. — Ancelle, J. I. P., t. XXIV, 1897, p. 883. — Arton, J. I. P., t. XXIII, 1896, p. 93. — Arguelles, Clarke, *Extradition*, 4e édit., 1903, p. 73. — Balfour, R. D. I. P., t. III, p. 256; J. I. P., t. XXII, 1895, p. 316. — Austin Bidwel, Wheaton, *Elements of international law*, 5e édit., 1876, p. 190. — Ballester, J. I. P., t. XXXVIII, 1911, p. 960. — Belenzow, J. I. P., t. XXXIV, 1907, p. 857. — Benson, Pasicrisie belge, 1887, 2, 40. — Bockstegen, J. I. P., t. XLVII, 1920, p. 718. — Bolle, J. I. P., t. XXXIII, 1906, p. 1098. — Burgerey, Bulletin criminel de la Cour de cassation française, 1841, n° 281, p. 437. — Burley, Clarke, *op. cit.*, p. 104. — Castioni, Clarke, *op. cit.*, p. 182. — Navire *Charles-Morand*, J. I. P., t. XVII, 1890, p. 90. — Charlton, J. I. P., t. XXXVIII, 1911, p. 775; t. XLI, 1914, p. 85. — Chardon, Sirey, *Rec. pér.*, 1866, 1. 628. — Chimansky, J. I. P., t. XL, 1913, p. 932. — Colla, Pasicrisie belge, 1913, 1, 207. — Colombo, J. I. P., t. XLIII, 1916, p. 1655. — Navire *La Créole*, Beauchet, *op. cit.*, n° 93. — Cupido, J. I. P., t. XIV, 1887, p. 755. — Derais, J. I. P., t. XLVI, 1919, p. 367. — Faure de Monginot, Sirey, *Rec. pér.*, 1867, 1, 414. — Fisher, Clarke, *op. cit.*, p. 92. — Forquet de Dorne, Recueil officiel des arrêts du tribunal fédéral suisse, 1893, p. 137. — Freidmann, J. I. P., t. XXIII, 1896, p. 556. — Gallay, R. D. I. P., t. XIII, p. 214, et Revue de droit international privé, 1905, p. 166. — Giacomo, J. I. P., t. II, 1875, p. 222. — Gil, J. I. P., t. XI, 1884, p. 645. — Garfunkel, J. I. P., t. XLIII, 1916, p. 534. — de la Granville, Sirey, *Coll. nouv.*, t. VIII, 1, 628. — Grin, American Journal of international law, t. VIII, 1914, p. 509, note 78. — Gruter, Recueil officiel des arrêts du tribunal fédéral suisse, 1893, p. 497. — Guillaume II, Travers, *op. cit.*, t. IV, p. 526, note 2, p. 557, p. 619, p.642. — Gunsburger, R. D. I. P., t. XIV, p. 481. — Hammerstein, R. D. I. P., t. III, p. 338; J. I. P., t. XXIII, 1896, p. 562. — Herz, J. I. P., t. XXIII, 1896, p. 1335. — Jacquin, Pasicrisie belge, 1855, 1, 113. — Jaffei, J. I. P., t. XXIX, 1902, p. 74; R. D. I. P., t. IX, p. 701. — Jérôme, J. I. P., t. XIV, 1887, p. 594. — Kelly, Clarke, *op. cit.*, p. 80. — Kerecelidge, J. I. P., t. XXXIV, 1907, p. 891. — Kilatschitsky, J. I. P., t. XXXV, 1908, p. 259. — Kompowsky, J. I. P., t. XIV, 1887, p. 113. — Koster, J. I. P., t. XX, 1893, p. 635. — Lapierre, R. D. I. P., t. XIV, p. 173. — Livraghi, J. I. P., t. XVIII, 1891, pp. 841, 865. — Lutteroth, Pasicrisie belge, 1875, 2, 121. — Malatesta, J. I. P., t. XIX, 1892, p. 301. — Marcellin, J. I. P., t. XLVI, 1919, p. 826. — Mérighi, J. I. P., t. XVI, 1889, p. 909. — Miklazewski, J. I. P., t. XXXVIII, 1911, p. 971. — Meunier, J. I. P., t. XXII, 1895, p. 643. — Nerinck, Pasicrisie belge, 1893, 2, 98. — Pélissier, J. I. P., t. XXXIII, 1906, pp. 125 et 936. — Rabbot, Revue de droit international privé, 1917, p. 605. — Rolier, Il Diritto, 1906, p. 49. — Roubaud, J. I. P., t. IX, 1882, p. 231. — Rosenberg, J. I. P., t. XXXII, 1895, p. 570. — Roth, Sirey , *Rec. pér.*, 1876, 1, 287. — Rudowitz, J. I. P., t. XXXVI, 1909, p. 1015. — Savarkar, J. I. P., t. XXXVIII, 1911, p. 735; R. D. I. P., t. XVIII, p. 303. — Sillberstein, J. I. P., t. XL, 1912, p. 673. — Sipido, R. D. I. P., t. VIII, p. 58. — Soldner, J. I. P., t. XXXII, 1905, p. 742. — Stanley, Rec. off. des arrêts du tribunal fédéral suisse, 1875, p. 432. — Swan, J. I. P., t. XXXVI, 1909, p. 829. — Tierno-Alioni, J. I. P., t. XXXVIII, 1911, p. 1428. — Trimbles, Hershey, *The essentials of international public law*, 1912, n° 251, p. 265, note 71. — Tynan, R. D. I. P., t. IV, p. 138. — Varta-

sous l'application de sa loi pénale (1). — Cet acte se conçoit à l'égard du simple prévenu d'une infraction recherché à raison de celle-ci aussi bien qu'à l'égard du condamné qui a échappé par la fuite à la peine prononcée contre lui.

456. — L'extradition est-elle légitime ? — Poussant à l'extrême l'idée de protection de la liberté humaine, certains jurisconsultes contestent la légitimité de l'extradition. Tout homme, disent-ils, a le droit de se créer un asile où il lui plaît et d'y défier la justice par lui offensée, sans que le souverain d'où relève cet asile puisse l'en arracher. Il y aurait de la barbarie à poursuivre dans tous les coins du monde le coupable fugitif. L'Etat de refuge n'a rien à voir aux infractions commises dans les pays voisins ; il ne doit s'occuper que des crimes ayant porté atteinte à son ordre social, et dès lors il doit respecter la liberté de l'étranger fugitif tant que celui-ci respecte lui-même les lois du pays où il s'est réfugié ; il ne peut se faire le complice de la nation étrangère en l'aidant à prendre possession de celui qu'elle veut punir. Ainsi raisonnent Lord Coke, Mège, G. F. de Martens, Pinheiro-Ferreira, Sapey (2). — Mais cette opinion est généralement repoussée. La légitimité de l'extradition est admise par la plupart des publicistes. Bodin, au XVI^e^ siècle, la justifiait déjà (3). Grotius, Heineccius, Burlamaqui, Vattel se prononcent dans le même sens (4). C'est également la doctrine générale des écrivains des temps modernes : Beauchet, Bernard, Billot, Bluntschli, Bomboy et Gilbrin, Calvo, Despagnet-de Boeck, Faustin-Hélie, Fiore, Garraud, Heffter, Saint-Aubin, Vazelhes, Weiss, etc. Tous ces auteurs, à l'appui de leur thèse, ne font pas toutefois appel à des arguments identiques : de nombreux systèmes ont été proposés pour établir le fondement du droit d'extradition (5). Une des con-

---

nian, J. I. P., t. XXXII, 1905, p. 1213. — Washburn, Clarke, *op. cit.*, p. 41. — Wassilieff, J. I. P., t. XXXVII, 1910, p. 699. — Weeks, R. D. I. P., t. I, p. 483. — Wilson, Clarke, *op. cit.*, p. 173. — Wright, American Journal of international law, t. VIII, 1914, p. 487, note 2. — Young, Clarke, *op. cit.*, p. 112.

(1) Brocher, Annuaire de l'Institut de droit international, 1880, t. I, p. 204.

(2) V. Lord Coke, *Institutes*, Revue étrangère, t. XI, p. 349. — Mège, *Discours à la Chambre française des députés*, Moniteur universel, 1842, p. 780. — G.-F. de Martens, *Droit des gens moderne de l'Europe*, liv. III, ch. III, § 101. — Pinheiro-Ferreira, Revue étrangère, t. I, p. 65. — Sapey, *De la condition des étrangers en France*, p. 306.

(3) Bodin, *De la République*, liv. III, chp. VI.

(4) Grotius, *De jure belli ac pacis*, lib. XI, cap. XXI. — Heineccius, *Præl.* — Burlamaqui, *Droit des gens*, 4^e^ partie, chap. III, § 5. — Vattel, *Droit des gens*, liv. II, § 76.

(5) V. l'exposé de ces systèmes notamment dans Billot, *op. cit.*, p. 18 ; Bernard, *op. cit.*, t. II, pp. 9 et s. ; Grivaz, *Nature et effets du principe de*

sidérations qu'il est possible de faire valoir et qu'on a présentée est que l'extradition est conforme à la justice : tout individu doit répondre des infractions qu'il a commises aux lois de la morale et que sanctionne la loi positive ; personne ne doit avoir la faculté de se soustraire aux conséquences de sa faute. La justice pénale est, d'autre part, une dette commune de l'humanité à laquelle tous les Etats sont tenus de participer, chacun dans la mesure de ce que sa position comporte : entre les sociétés humaines il doit y avoir une solidarité contre le crime ; l'interdépendance qui les lie veut qu'elles se prêtent un mutuel secours vis-à-vis des malfaiteurs : « La persuasion de ne trouver sur la terre aucun lieu où le crime demeure impuni serait un moyen bien efficace pour le prévenir », a dit justement Beccaria (*Traité des délits et des peines*, § 25). La conservation même des nations, d'ailleurs, l'exige. Les Etats, membres de la communauté internationale, ont un intérêt général à ce qu'en tous lieux l'ordre soit maintenu, les lois respectées, la justice obéie. En outre, chaque Etat a un intérêt immédiat et spécial à ce que les délinquants ne puissent trouver un asile définitif, un abri contre la vindicte publique. Dans chaque Etat, le gouvernement a le droit de joindre son action à celle d'un gouvernement étranger pour participer, dans un intérêt général, à l'application des règles d'universelle justice et pour assurer, dans l'intérêt de sa conservation, l'ordre et la justice dans son propre pays. La liberté individuelle ne doit être respectée que si elle est respectable. Nul Etat ne saurait être tenu, ni de faire appliquer par ses tribunaux les lois répressives d'un autre Etat, ni de faire juger la personne accusée d'avoir commis un crime ou un délit hors de son propre territoire, ni de faire exécuter la sentence rendue par des juges étrangers. Mais comme l'ordre international demande que les actes criminels, attentatoires à la sûreté des Etats, à la sécurité des personnes, à la conservation de leurs biens, soient réprimés, les Etats ont recours à l'extradition. « L'extradition, dit Renault en termes concis, est une opération conforme à la justice et à l'intérêt des Etats, puisqu'elle tend à prévenir et à réprimer efficacement les infractions à la loi pénale » (1).

456[1]. — Pour la plupart, l'extradition ne constitue qu'un acte d'assistance judiciaire international : l'acte par lequel un Etat prête son assistance à un autre pour lui permettre d'exercer sa juridiction (2). — Mais, selon d'autres, elle est un véritable acte

---

l'asile politique, 1895, pp. 18 et s. ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. III, n° 1863, p. 1095.

(1) Annuaire de l'Institut de droit international, t. V, p. 70.

(2) V. F. de Martens, *Traité de droit international*, t. III, p. 51. — Rivier, *op. cit.*, t. I, p. 348. — Albéric Rolin, *L'extradition*, R. D. I., t. XIX, p. 550.

de juridiction de la part de l'Etat requis, elle implique la concurrence des droits de juridiction pénale de deux Etats, à l'égard d'un individu, à raison d'un même fait (1).

Suivant quelques auteurs (2), l'extradition serait légitime seulement lorsqu'elle a lieu sous condition de réciprocité : un Etat, remarquent-ils, ne peut livrer à un autre l'individu se trouvant sur son territoire que parce qu'il est intéressé à le faire en vue de s'assurer dans l'avenir, le cas échéant, un égal concours de la part de l'Etat requérant.

456². — L'Institut de droit international s'est occupé, à différentes reprises, de la matière de l'extradition. Ses délibérations ont abouti le 9 septembre 1880, à Oxford, à l'adoption de vingt-six résolutions dont certaines ont été revisées ou complétées à Genève les 8 et 9 septembre 1892 et à Paris le 27 mars 1894 (3).

457. — Légitime en soi, l'extradition est-elle, en droit international, l'exécution d'une obligation proprement dite ou l'accomplissement d'une simple faculté ? — Une vive controverse s'élève sur cette question. — Quelques-uns enseignent que l'Etat est soumis à l'obligation alternative de livrer le coupable ou de le punir. L'intérêt général exige que les assassins, les faussaires, les voleurs soient punis et ne puissent, en franchissant une frontière, trouver facilement une retraite leur assurant l'impunité. Les Etats sont tenus de s'entr'aider pour faire régner le bon ordre et procurer la sécurité aux particuliers. Ainsi pensent les anciens auteurs : Grotius, Heineccius, Burlamaqui, Vattel ; des auteurs modernes : Rutherforth, Kent, Cornwal Lewis, Fiore, Faustin-Hélie, Rivier, etc., sont aussi de cet avis. — Mais un grand nombre de publicistes, Bernard, Billot, Blüntschli, Heffter, Foelix, Klüber, G. F. de Martens, Mittermaier, Ortolan, Puffendorf, Phillimore, Renault, Saint-Aubin, Wheaton, etc. (4), ne

---

(1) Lammasch, *Auslieferungspflicht und Asylrecht*, 1887. — Saint-Aubin, *L'extradition*, 1913, p. 43.

(2) V. Stieglitz, *Etudes sur l'extradition*, p. 1.

(3) V. Annuaire de l'Institut, t. V, p. 127 ; t. XII, pp. 182, 184-226 ; t. XIII, p. 335.

(4) Grotius, *De jure belli ac pacis*. — Heineccius, *Præl*. — Burlamaqui, *Droit des gens*. — Vattel, *Droit des gens*. — Rutherforth, *Institutes of natural law*. — Kent, *Commentaries upon international law*. — Cornwal Lewis, *Foreign jurisdiction*. — Fiore, *Traité de droit pénal international et de l'extradition* — Faustin-Hélie, *Traité de l'instruction criminelle* et Revue de législation, t. XVII, p. 236. — Rivier, *Principes du droit des gens* — Bernard, *Traité de l'extradition*. — Billot, *Traité de l'extradition*. — Bluntschli, *Le droit international codifié*. — Hefter, *Le droit international de l'Europe*. — Fœlix, *Droit international privé*. — Klüber, *Droit des gens*. — G.-F. de Martens, *Droit des gens*. — Mittermaier, *Das deutsche Strafverfahren*. — Ortolan, *Elements de droit pénal*. — Puffendorf, *Jus naturæ et gentium*. — Phillimore, *International law*. — Renault, Annuaire de l'Institut de droit international,

voient dans l'extradition qu'un devoir purement moral de l'Etat. Toute extradition est subordonnée à des considérations de convenance et d'intérêt réciproque. Le droit de souveraineté est inaliénable. Assujettir les gouvernements aux réquisitions des puissances étrangères, au lieu de leur réserver un droit d'examen, serait porter atteinte à la souveraineté des Etats.

En réalité, la controverse met face à face le principe de la souveraineté des Etats et l'idée de communauté et de solidarité internationales. Si l'on fait dériver uniquement d'un droit de souveraineté, considéré comme absolu et exclusif, l'acte par lequel un gouvernement livre à un autre l'individu réclamé par lui, on est amené à dire que ce gouvernement n'a aucune obligation de faire cette livraison, qu'il est libre ou non, suivant sa seule volonté, de la réaliser. Mais si on voit dans l'extradition seulement une conséquence de la coopération des Etats pour la bonne administration de la justice pénale, on doit admettre qu'elle constitue à la charge du gouvernement un véritable devoir international. Nous estimons que les deux idées doivent se combiner et se compléter l'une par l'autre. L'Etat ne peut pas arbitrairement accepter ou refuser de livrer le coupable, car s'il est souverain il ne l'est pas, dans la conception du droit des gens moderne, d'une manière absolue : il est tenu d'avoir égard, dans les actes de sa souveraineté, aux droits des autres Etats. Mais, en sens inverse, il serait excessif de dire qu'en raison de la solidarité sociale il est toujours obligé, quoi qu'il arrive, de faire droit à la demande d'extradition ; sa souveraineté, toute relative qu'elle soit, doit avoir aussi sa part : il pourra opposer légitimement un refus à cette demande si, après examen, il estime sous sa responsabilité qu'elle est injuste ou irrégulière. En d'autres termes, l'extradition est bien une obligation dont l'inobservation constitue une violation du droit international ; seulement elle n'est vraiment telle que si elle est juste et régulière, et il appartient à chaque pays, en vertu de sa souveraineté, d'apprécier, à ce point de vue, d'une manière indépendante, toute demande qui lui est adressée. Si un Etat rejette, contrairement à la raison et à la justice, une demande d'extradition, il s'expose à la flétrissure de l'opinion publique et à voir exercer contre lui des représailles, quand il réclamera une extradition même justifiée ; des refus d'extradition pourraient prendre le caractère d'un *casus belli* dans le cas où ils seraient si caractérisés et si persistants qu'ils devinssent une atteinte au principe de l'égalité des Etats.

457[1]. — Ayant sa base dans un devoir de droit international,

---

t. V. — Saint-Aubin, *L'extradition et le droit international*. — Wheaton, *Eléments de droit international* et Revue étrangère, t. III.

le droit d'extradition existe en dehors de tout traité. C'est l'opinion généralement admise en doctrine ; rares sont les jurisconsultes qui, comme Prins et d'Olivecrona (1), subordonnent l'extradition à l'existence d'une convention. Telle est la règle que l'on trouve formulée dans la IIIe résolution d'Oxford votée en 1880 par l'Institut de droit international : « Ce ne sont pas les traités seuls qui font de l'extradition un acte conforme au droit, elle peut s'opérer même en l'absence de tout lien contractuel ». La pratique est également en ce sens tant en Amérique qu'en Europe : la France, la République Argentine, le Brésil, notamment, admettent que l'extradition peut avoir lieu en l'absence de tout traité (V. circulaire du garde des sceaux français du 30 juillet 1872 ; art. 646, code de procédure criminelle argentin de 1888 ; circulaire brésilienne du 4 février 1887). Il n'y a guère que la Belgique, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis qui soutiennent une doctrine contraire (V. pour les Etats-Unis note du secrétaire d'Etat Bayard du 29 mai 1886), et encore en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis un certain revirement semble à cet égard s'être produit : dans le premier de ces pays, une commission royale nommée en 1877 pour étudier le régime de l'extradition a, en effet, proposé d'abandonner une pareille doctrine, et, dans le second, à plusieurs reprises, en 1864 (aff. Arguelles), en 1890 (aff. Oteiza), en 1893 (aff. Weeks), on a sollicité ou accordé des extraditions à défaut de toute convention (2). En fait, en dehors de ces trois pays, de nombreuses extraditions ont été réalisées malgré l'absence de traité (V. en particulier l'affaire Gallay en 1905 dans les rapports de la France et du Brésil, R. D. I. P., t. XIII, p. 214).

Si les traités ne créent pas l'extradition, ils ne sont cependant pas sans utilité. Ils font de l'obligation de la remise une obligation expresse, et ils en précisent les conditions et les formalités, évitant ainsi entre les Etats les incertitudes, les contestations et les lenteurs. Ils empêchent qu'un Etat fort puisse exercer une pression sur un Etat faible. Ils constituent enfin une mesure préventive par l'avertissement qu'ils donnent aux criminels éventuels, ceux-ci sachant désormais qu'ils obtiendront difficilement l'impunité.

Il existe en fait des traités d'extradition dans un grand nombre d'Etats. La conclusion de ces traités a même parfois servi d'argument pour soutenir que l'extradition n'a pas son fondement dans les seuls principes du droit des gens : puisque les nations ont senti la nécessité de s'unir par un lien conventionnel, n'est-ce pas la

---

(1) V. Annuaire de l'Institut de droit international, t. V, pp. 74 et 106.

(2) V. R. D. I. P., t. I, pp. 483 et s. — Haus, *Droit criminel belge*, 1879, t. II, n° 254. — Oppenheim, *International law*, t. I, § 328. — Travers, *op. cit.*, t. IV, pp. 308 et s.

preuve que la coutume internationale ne reconnaît pas l'existence entre les Etats d'un lien juridique dérivant de la nature même des choses ? Mais, dans certains pays, il y a aussi des lois sur l'extradition. Ces lois indiquent les conditions auxquelles l'extradition peut être accordée, déterminent sa procédure, fixent les conditions auxquelles des conventions peuvent être conclues. Empêchant l'arbitraire des gouvernements, elles ne sont pas moins utiles que les traités (1). Elles ne peuvent toutefois engager les Etats qui les promulguent envers les autres nations : celles-ci ne sauraient y trouver la base d'une obligation internationale. L'Institut de droit international a émis le vœu, lors de sa session d'Oxford, que, dans chaque pays, une loi réglât la procédure de la matière ainsi que les conditions auxquelles les individus réclamés comme malfaiteurs seraient livrés aux gouvernements avec lesquels il n'y a pas de traité. On peut citer comme possédant des textes de lois plus ou moins complets sur l'extradition : l'Allemagne (code pénal, art. 9), la République Argentine (loi du 25 avril 1885 ; code de procédure criminelle de 1888, art. 646 et s.), la Belgique (lois du 15 mars 1874 et du 28 juin 1889), le Brésil (loi du 28 juin 1911), le Canada (Extradition Acts de 1878, 1883, 1889 et 1910), les Etats-Unis d'Amérique (lois des 12 août 1848, 22 juin 1860, 3 mars 1869 et 19 juin 1876), la Grande-Bretagne (Extradition Acts des 9 août 1870, 5 août 1873, 5 juillet 1895 et 4 août 1906), la république d'Haïti (loi du 21 novembre 1912), la Hongrie (code pénal, art. 17), l'Inde (Acts IX de 1895, XV de 1903, I de 1913), l'Italie (code pénal de 1889, art. 3), le Japon (loi du 10 août 1887), le Luxembourg (loi du 13 mai 1870), le Mexique (loi du 19 mai 1897), la Norvège (loi du 3 juin 1908), les Pays-Bas (loi du 6 avril 1875), le Pérou (loi du 11 août 1906), la Russie (code pénal de 1903, chap. I, sect. II ; loi du 15 décembre 1911), la Suède (loi du 4 juin 1913), la Suisse (loi du 22 janvier 1892), le Vénézuéla (code pénal de 1903). En France, des projets de lois furent présentés par le gouvernement en 1878 et en 1900, mais ils n'ont jamais été transformés en lois : le projet de 1878 ne fut voté en 1879 que par le Sénat. De même, en Espagne, une proposition de loi en matière d'extradition, déposée en 1882 aux Cortés par M. Nieto, est demeurée sans suite.

457[2]. — D'après l'opinion la plus générale, on le sait (n° 457[1]), un Etat peut, en l'absence d'un traité, accorder des extraditions. Il peut agir de même en l'absence d'une loi d'extradition. — Mais supposons qu'entre deux Etats il existe un traité fixant les infractions susceptibles d'extradition ou que dans un Etat donné il

---

(1) V. Jordan, *Les avantages d'une loi sur l'extradition*, Revue de droit international privé, 1914, p. 345.

existe une loi indiquant les cas d'extradition possibles : sera-t-il permis à ces Etats de consentir des extraditions pour des infractions non indiquées dans le traité ou dans la loi ? — Le sentiment le plus répandu est que l'énumération des *traités* n'est pas limitative mais seulement indicative : l'extradition a principalement pour fondement juridique la solidarité universelle qui doit relier tous les Etats dans une pensée commune de répression. Des arrangements peuvent alors intervenir entre les gouvernements relativement à des espèces particulières pour combler les lacunes d'un traité. Ces arrangements, comme ceux qui ont lieu pour suppléer au défaut de traité, sont appelés dans la pratique des *déclarations de réciprocité* : l'Etat qui demande l'extradition dans de semblables conditions s'engage à la réciprocité dans le même cas. Une pareille pratique n'est pas cependantn admise d'une manière générale ; elle est, dans un cas, impossible : lorsqu'il est dit dans le traité lui-même que l'extradition ne pourra avoir lieu que pour les crimes et délits prévus par ses dispositions (art. 8, accord franco-suisse du 9 juillet 1869 ; art. 9, convention franco-italienne du 12 mai 1870; art. 2, convention franco-grecque du 29 mars-11 avril 1906). — Les solutions doivent-elles être les mêmes lorsqu'il existe une *loi* intérieure sur l'extradition déterminant les infractions pour lesquelles l'extradition peut avoir lieu ? On admet ici d'une manière unanime que le gouvernement est lié par la loi : il ne peut se mouvoir que dans les limites qu'elle trace ; c'est notamment le cas qui se produit en Hollande, en Suisse, en Angleterre et aux Etats-Unis. Lorsqu'un pays possède une loi d'extradition, son gouvernement ne peut pas, en dehors de la voie législative, consentir des extraditions pour des cas autres que ceux indiqués dans la loi : le but de la loi est d'entraver la liberté d'action de l'exécutif (1). — Cette dernière idée a conduit certains jurisconsultes à faire une distinction pour le cas où il y a, dans un pays, non pas une loi, mais seulement des traités d'extradition. Ils estiment que, par un effet du droit constitutionnel, l'énumération contenue dans un traité d'extradition peut prendre elle-même un caractère limitatif : il en sera ainsi, d'après eux, quand l'approbation du pouvoir législatif est nécessaire pour rendre valables les traités d'extradition, car alors ceux-ci ont vraiment la nature d'une loi ; c'est, en conséquence, uniquement dans les Etats où le pouvoir exécutif a le droit de conclure seul, à titre définitif, des traités d'extradition que ce pouvoir peut étendre l'extradition à des cas non prévus dans la nomenclature des traités. Telle est, notamment, l'opinion de Billot,

---

(1) V. Beauchet, *op. cit.*, n°s 245 et s. — Bomboy et Gilbrin, *op. cit.*, p. 17. — Mérignhac, *Traité de droit public international*, 2e partie, p. 737, note 2. — Saint-Aubin, *op. cit.*, pp. 150 et s.

de Vazelhes et de Weiss (1). Mais cette opinion est considérée par beaucoup comme très contestable : « Le Parlement, remarque Beauchet (*op. cit.*, n° 247), en donnant son approbation aux traités d'extradition conclus par le pouvoir exécutif ne paraît infirmer en rien le droit de ce pouvoir d'accorder des extraditions en dehors des cas prévus par les traités; en exerçant un pareil droit, le gouvernement requis ne commet aucune violation du traité, car celui-ci a simplement eu pour but de créer, dans les cas qu'il prévoit, une obligation du pays requis envers le pays requérant, et non pas de lui retirer ses droits dans une affaire spéciale ». — Des auteurs contestent l'institution même des déclarations de réciprocité (Bernard, *op. cit.*, t. II, p. 65 ; Brocher, *Cours de droit international privé*, t. III, p. 5) (2).

457³. — L'adoption de principes uniformes en matière d'extradition est éminemment désirable. Serait-il possible d'y arriver par un traité universel ? Certains l'ont pensé (von Liszt, Bernard) ; d'autres estiment la chose irréalisable (von Bar, Lammasch, Albéric Rolin) (3). La conclusion de traités collectifs a été parfois tentée en Amérique : des accords de ce genre ont été passés, à Montevideo, le 23 janvier 1889, entre l'Uruguay, le Pérou, la République Argentine et le Paraguay et, à Washington, le 20 décembre 1907, entre le Costa-Rica, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Salvador ; mais le premier de ces accords n'a pas été ratifié ; à la seconde conférence pan-américaine de 1902, douze Etats de l'Amérique (Etats-Unis, Colombie, Costa-Rica, Chili, Saint-Domingue, Equateur, Salvador, Guatemala, Haïti, Honduras, Mexique, Nicaragua) ont encore conclu une convention d'extradition, et celle-ci n'a pas obtenu davantage la ratification de tous ses signataires.

457⁴. — Si on estime que d'une manière générale les traités sont atteints par la survenance d'une guerre (n°ˢ 1049 et s.), il faut admettre que les traités d'extradition cessent de conserver leur effet par le fait d'hostilités éclatant entre les Etats contractants : il en fut ainsi notamment lors de la guerre mondiale de 1914-1918 ; il fallut des notifications du gouvernement français en février 1920 et en octobre 1921 pour remettre en vigueur les conventions d'extradition de la France avec les Etats de l'Allemagne et l'Autriche-

---

(1) V. Billot, *op. cit.*, p. 120. — Vazelhes, *op. cit.*, p. 45. — Weiss, *op. cit.*, p. 123, note 3.

(2) Sur les déclarations de réciprocité, V. spécialement Herbaux, *Etude sur les déclarations de réciprocité*, J. I. P., t. XX, p. 1034. — Mettgenberg, *Le droit allemand de l'extradition*, Revue de droit international privé, 1910, p. 738. — V. dans Herbaux et dans Saint-Aubin, *op.* et *loc. cit.*, des listes des déclarations de réciprocité passées par la France. V. aussi à cet égard Travers, *Le droit pénal international*, t. IV, pp. 350 et s.

(3) V. Albéric Rolin, R. D. I., t. XVII, p. 377 et t. XIX, p. 552.

Hongrie (1). Mais ces traités doivent-ils continuer à s'appliquer lorsque l'un des pays contractants est un belligérant et l'autre un Etat neutre ? Le Gouvernement français a refusé de l'admettre en 1917 à propos d'un sujet autrichien se trouvant en France et réclamé par la Suisse en vertu du traité franco-suisse du 9 juillet 1869 : il prétendit que les sujets autrichiens et d'âge mobilisable devaient comme ennemis rester internés en France. Cette solution paraît discutable : la guerre ne peut faire disparaître que les traités conclus entre belligérants. On doit, d'ailleurs, noter que la Suisse s'engageait à restituer le délinquant à la France après l'exécution de sa peine (2).

458. — F. de Martens (*op. cit.*, t. III, § 92) divise l'histoire de l'extradition en trois périodes très inégales. — La première embrasse l'antiquité, le moyen-âge et une partie des temps modernes. L'extradition a été rarement pratiquée durant cette période : les premiers traités n'apparaissent qu'au XIV^e^ siècle. L'extradition s'applique alors, non aux criminels de droit commun, mais aux criminels politiques, aux hérétiques, aux émigrés. — La deuxième période comprend tout le XVIII^e^ siècle et la première moitié du XIX^e^. Pendant sa durée ont été conclus des traités visant les crimes de droit commun. C'est ce qui la distingue de la période précédente. Néanmoins la plupart des traités sont relatifs à l'extradition des déserteurs. Ex : Traités entre la France et l'Espagne en 1765, entre la France et la Suisse en 1777. — La troisième période commence pour les Etats de l'Occident de l'Europe vers 1840, et pour la Russie vers 1866. Les Etats civilisés se pénètrent de la nécessité de réunir leurs efforts pour se défendre contre les criminels de droit commun. Cette tendance nouvelle se manifeste par la conclusion d'un grand nombre de traités d'extradition auxquels participe la Russie à partir de la réforme judiciaire qu'elle a opérée vers 1866.

Du rapprochement des divers traités et de la comparaison des lois particulières avec les conventions diplomatiques, peuvent se déduire certaines règles générales, ou à peu près générales. Elles sont relatives à la détermination des personnes qui peuvent être les sujets passifs d'une extradition, des faits délictueux à la suite desquels l'extradition ne peut être demandée, de l'autorité compétente pour la réclamer ou pour l'accorder, de la procédure à suivre, des effets de l'extradition consentie (3).

---

(1) V. Journal officiel de la République française du 25 mars 1920, p. 4768 et du 29 décembre 1921, p. 14191.

(2) V. Travers, *op. cit.*, t. IV, n° 1981[3].

(3) V. *The Extradition treaties between the United States and France and the United States and Salvador*, A. J., 1911, p. 1060.

SECTION I. — **Personnes passibles d'extradition**

459. — La justice, qui veut que toute infraction soit châtiée, comme l'intérêt social, qui s'attache à la répression des crimes et des délits, semblent exiger que tout criminel réfugié sur un territoire étranger soit livré aux autorités du pays où l'infraction a été commise, compétentes pour le juger ou pour lui faire subir sa peine. Les différences des mœurs, des civilisations et des législations qui existent entre les peuples peuvent cependant conduire à apporter certaines exceptions à ce principe absolu. Les exceptions qu'à ces points de vue il est possible de concevoir, et qu'en fait le droit international reconnaît, tiennent à deux ordres d'idées distincts : 1° à la nationalité du réfugié ; 2° à sa condition particulière.

459¹. — A. — Nationalité du réfugié. — Trois hypothèses à envisager :

459². — 1° *Le réfugié est sujet de l'Etat requérant.* — Aucune difficulté n'existe dans cette hypothèse : on est unanime à admettre en ce cas l'extradition.

459³. — 2° *Le réfugié est sujet de l'Etat requis* (1). — D'après une règle généralement adoptée, aucun Etat ne livre ses propres sujets, ses *nationaux*, ayant commis des crimes ou des délits à l'étranger. Cette disposition se rencontre dans presque tous les traités d'extradition conclus par les Etats continentaux d'Europe, tels qu'Allemagne, Belgique, France, Hollande, Italie, Russie, etc. (V. notamment traités France et Belgique, 22 novembre 1834 et 15 août 1874 ; France et Bavière, 20 novembre 1869 ; France et Brême, 10 juillet 1847 ; France et Hambourg, 5 février 1848 ; France et Hesse, 26 janvier 1853 ; France et Lippe, 11 avril 1854 ; France et Prusse, 21 juin 1845 ; France et Saxe, 28 avril 1850 ; France et Wurtemberg, 25 janvier 1853 ; France et Autriche, 13 novembre 1855 ; France et Danemark, 28 mars 1877 ; France et Espagne, 14 décembre 1877 ; France et Italie, 12 mai 1870 ; France et Luxembourg, 12 septembre 1875 ; France et Monaco, 8 juillet 1876 ; France et Pays-Bas, 24 décembre 1895 ; France et Portugal, 13 juillet 1854 ; France et Suède-Norvège, 4 juin 1869 ; France et Suisse, 9 juillet 1869). On retrouve la même clause dans de nombreux traités passés par des Etats de l'Amérique latine (V. notamment traités Chili et France, 11 avril 1860 ; Nouvelle-Grenade et France, 9 avril 1850 ; Pérou et France, 30 septembre

---

(1) V. spécialement A. Le Poittevin, *De l'extradition des nationaux*, J. I. P., t. XXX, pp. 24, 498 et 768. — Mayr, *Die Auslieferung eigener Unterthanen*, 1891. — Wittmaack, *L'affaire Charlton et l'extradition des nationaux aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord*, J. I. P., t. XLI, p. 85.

1874 ; Vénézuéla et France, 23 mars 1853 ; République Argentine et Italie, 16 juin 1886 ; République Argentine et Pays-Bas, 7 septembre 1893 ; République Argentine et Suisse, 24 novembre 1906) (1). — La règle de la non extradition des nationaux est proclamée aussi par les codes criminels et les lois spéciales d'extradition de la plupart des pays. Citons : art. 9, code pénal allemand ; art. 36, § 1, code pénal autrichien ; loi belge sur l'extradition du 15 mars 1874 (art. 1) ; art. 11, code pénal bulgare du 1er mai 1836 ; art. 3, code de procédure pénale grec ; art. 3, code pénal italien de 1889 ; loi luxembourgeoise du 13 mars 1870 (art. 1) ; loi des Pays-Bas du 6 avril 1875 (art. 8) ; loi suisse du 22 janvier 1892 (art. 2) ; loi russe du 15 décembre 1911 (art. 852, 3°, code de procédure pénale); loi de la République Argentine du 25 août 1885 (art. 3) ; loi péruvienne du 17 octobre 1888 (art. 3). On peut signaler encore une circulaire du gouvernement brésilien du 4 février 1887 ; le Brésil, par une loi du 28 juin 1911, a posé le principe de l'extradition des nationaux, mais en en soumettant l'application à la réciprocité législative ou diplomatique (2). Le code pénal hongrois interdit l'extradition des nationaux, mais sous une réserve ; son article 17 déclare, en effet : « Un sujet hongrois ne peut en aucun cas être extradé au gouvernement d'un autre Etat. Un sujet de l'autre Etat de la monarchie ne peut être extradé qu'à son propre gouvernement » ; ce qui signifie qu'un ressortissant autrichien ne peut être livré par la Hongrie qu'à l'Autriche et réciproquement : disposition qui s'explique par la situation spéciale de l'Autriche et de la Hongrie, qui supprime leur individualité en ce sens qu'elles sont placées sous la souveraineté d'un chef unique, mais qui n'est que le représentant supérieur de chacune d'elles. La loi japonaise du 10 août 1887 exclut en principe les nationaux de l'extradition (art. 1, § 2). En France, l'exception en faveur des nationaux a été formellement consacrée dans l'article 3 du projet de loi sur l'extradition qui fut voté en 1879 par le Sénat ; l'ancien article 6 du code d'instruction criminelle paraissait toutefois avoir admis la possibilité pour le gouvernement français d'accorder à une autre puissance l'extradition de ses nationaux (3), et un décret de Napoléon Ier du 23 octobre 1811 avait expressément déclaré que les citoyens français pouvaient être livrés à la justice étrangère : on a prétendu, mais à tort, que ce décret avait été abrogé implicitement par les articles 4 et 62 de la charte de 1814 ; en fait, ce décret de 1811 a été appliqué

(1) V. Zeballos, *La nationalité*, t. II, pp. 342-344.
(2) Revue de droit international privé, 1913, pp. 982 et s.
(3) V. Weiss, *op. cit.*, p. 36.

le 20 décembre 1812, le 25 février 1813 et le 13 décembre 1820 (1).

Faisant exception à la règle généralement admise, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis d'Amérique consentent l'extradition de leurs nationaux : en fait, la Grande-Bretagne a livré un de ses sujets à l'Autriche en 1879 et à l'Allemagne en 1884 (2). Cette conduite est dictée par la jurisprudence des tribunaux de ces Etats, qui considère la loi pénale comme essentiellement territoriale. — Mais cette faculté d'extradition est souvent lettre morte. Il en est ainsi lorsque ces nations sont liées par un traité avec un autre Etat qui ne livre pas ses nationaux et que, par voie de réciprocité, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis ont stipulé qu'ils n'extraderaient pas leurs propres sujets. C'est le cas du traité conclu entre la Grande-Bretagne et l'Autriche le 3 décembre 1873 (art. 3). C'est aussi le cas du traité de la Grande-Bretagne avec la France du 14 août 1876 (art. 2). Mais la clause de la non extradition des nationaux n'a pas été inscrite dans la convention du 17 octobre 1908, additionnelle au traité franco-anglais de 1876. En 1906, l'extradition d'un sujet britannique a été refusée à la France. Cette clause ne figure pas non plus dans le traité passé entre la France et les Etats-Unis le 9 novembre 1843. — Le traité signé le 4 juin 1878 entre la Grande-Bretagne et l'Espagne présente cette singularité que l'Angleterre s'engage à livrer toute personne (*all persons*), tandis que l'Espagne fait une réserve pour ses nationaux. De même, dans le traité conclu entre la Grande-Bretagne et la Suisse. — Le traité passé par la République Argentine avec l'Angleterre le 22 mai 1889 établit que les parties contractantes peuvent accorder ou refuser la remise de leurs sujets respectifs. — La commission anglaise de 1877, chargée d'examiner les questions relatives à l'extradition, a conclu : 1° à l'abandon pur et simple du principe de la réciprocité en matière d'extradition ; 2° à l'omission, dans les traités futurs, de toute clause prohibitive de l'extradition des nationaux et à la modification en ce sens des traités existants. — Les traités signés par la Suisse contiennent en général la clause que les nationaux ne sont pas passibles d'extradition ; mais, vu les termes de la convention passée avec les Etats-Unis en 1850, le tribunal fédéral suisse a accordé l'extradition d'un citoyen gènevois par arrêt du 6 mars 1891 (Sirey, *Rec. pér.*, 1891, 4, 33). Les Chambres suisses se sont empressées, dans leur session de 1890-1891, de voter le principe de la non-extradition des nationaux. — L'extradition des nationaux est con-

---

(1) V. Beauchet, *op. cit.*, n°s 104 et s. — Billot, *op. cit.*, p. 72. — Weiss, *op. cit.*, p. 40.

(2) V. Renault, Bulletin de la Société de législation comparée, 1878-1879, p. 188. — V. aussi Heurteau, *ibid.*, 1880, pp. 191-192. — Oppenheim, *op. cit.*, t. I, § 330.

sacrée dans le traité conclu en 1889, à Montevideo, entre le Paraguay, l'Uruguay, la République Argentine et le Pérou (art. 20). Des traités conclus par la République Argentine le 26 septembre 1890 avec les Etats-Unis et le 12 septembre 1910 avec le Chili disent de même que dans aucun cas la nationalité du coupable ne pourra empêcher sa remise. Le Congrès hispano-américain tenu à Madrid en 1900, qui comprenait des délégués des républiques de l'Amérique latine, de l'Espagne et du Portugal, a admis la même règle. La convention d'extradition de Washington du 20 décembre 1907, entre Costa-Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Salvador dispose (art. 4) : « Les Hautes Parties contractantes ne seront pas tenues de livrer leurs nationaux, mais elles devront les juger pour les infractions à la loi pénale commises dans l'une quelconque des autres républiques ».

Il arrive parfois qu'au point de vue de l'extradition des nationaux il n'y ait pas concordance entre un traité d'extradition conclu entre deux pays et la loi d'extradition de l'Etat auquel l'extradition est demandée. Un conflit se produit alors entre le droit international et la loi municipale. Ce fut le cas en 1888 entre l'Italie et les Etats-Unis : l'Italie, dont la loi interdit l'extradition des nationaux, refusa de livrer aux Etats-Unis le nommé Paladini, quoique le traité d'extradition italo-américain de 1868 admit l'extradition sans distinction de nationalité (1).

460. — Diverses raisons sont alléguées pour justifier le principe de la non-extradition des nationaux. On invoque d'abord que les nationaux doivent trouver auprès de leur gouvernement une protection vigilante et les garanties d'une justice impartiale ; or, cette justice impartiale peut faire défaut chez des juges étrangers tant à raison des différences existant entre les lois répressives et les institutions judiciaires des divers Etats qu'à raison des sentiments d'hostilité qui à leur insu peuvent animer les juges vis-à-vis de ceux qui n'appartiennent pas à leur nationalité. On ajoute qu'en se faisant l'auxiliaire d'une justice étrangère contre ses propres sujets, un Etat abdique une portion de sa souveraineté. On fait encore remarquer que refuser l'extradition d'un national, ce n'est point pour cela lui assurer l'impunité, mais que c'est seulement, en le laissant aux juges de son pays, le rendre à ses juges naturels qui lui demanderont un compte sévère des infractions commises par lui au delà de la frontière, et auprès de qui il trouvera toutes les garanties auxquelles sa nationalité lui donne droit. Tout citoyen, dit-on enfin, ayant le droit de vivre sur le territoire et sous la protection de l'Etat dont il dépend, ne peut être éloigné de sa patrie malgré lui.

---

(1) Oppenheim, *op. cit.*, t. I, § 330.

460[1]. — En faveur de l'extradition des nationaux, on fait au contraire valoir les arguments suivants : 1° C'est à tort qu'on soutient que les juges naturels d'un délinquant sont ceux de son propre pays ; la vérité est qu'en matière criminelle les juges naturels sont ceux du lieu où le délit est commis ; c'est là que l'ordre social a été troublé et que l'on peut le plus sûrement procéder à l'instruction et au jugement de l'affaire. 2° Si un Etat doit protéger ses nationaux, la protection dont il est tenu envers eux ne peut aller jusqu'à interdire leur comparution devant un tribunal étranger ; dans l'extradition des nationaux, il n'y a rien qui blesse la dignité d'un Etat, car cette extradition n'a jamais lieu qu'après reconnaissance par les autorités nationales du bien-fondé de la demande qui en est faite. 3° C'est faire injure à une nation que de supposer que ses tribunaux ne seront pas impartiaux parce que ce ne sera pas un de leurs nationaux qui sera traduit devant eux : si la confiance n'existe pas dans la manière dont la justice est rendue dans les deux pays, ce n'est pas seulement l'extradition des nationaux, c'est *toute* extradition qu'il faudrait défendre. 4° Interdire l'extradition des nationaux serait dans bien des hypothèses assurer l'impunité des malfaiteurs. C'est ce qui arriverait dans le cas où un Français, arrêté et jugé en pays étranger à raison d'une infraction qu'il y a commise, parvient à s'évader et à rentrer en France : les tribunaux français n'ont point alors qualité pour faire exécuter la décision de la justice étrangère et, à raison du principe de la chose jugée, il ne peut être exercé en France aucune poursuite nouvelle contre le criminel. Le système de la non-extradition des nationaux présenterait encore un inconvénient au cas où l'infraction est perpétrée à l'étranger par plusieurs personnes, dont l'une est un national réfugié dans son propre pays : deux procès distincts devront alors être entamés au sujet du même délit devant les juges du lieu de celui-ci et devant les juges de l'Etat du réfugié, qui pourront donner lieu à des décisions contradictoires ou à des pénalités différentes.

460[2]. — La règle de la non-extradition des nationaux, pour être acceptable, exige, dans tous les cas, que le national qui rentre dans son pays, après avoir commis une infraction à l'étranger, puisse y être poursuivi et jugé pour cette infraction : s'il n'en était pas ainsi, son infraction resterait en effet impunie, ce qui serait contraire à l'intérêt public. Or, tous les Etats n'admettent pas que tous les crimes et délits commis à l'étranger contre des particuliers soient susceptibles de poursuites pénales dans le pays de leur auteur. C'est ainsi qu'en France il fallut une loi spéciale, la loi du 27 juin 1866, qui a modifié les articles 5 et 6 du code

d'instruction criminelle, pour autoriser de semblables poursuites.

460². — En dehors des deux systèmes absolus qui viennent d'être indiqués : extradition des nationaux *obligatoire*, extradition des nationaux *interdite*, on peut concevoir des systèmes intermédiaires : l'extradition des nationaux peut être *facultative*, *mixte* ou *transactionnelle*. Par exemple, l'extradition des nationaux ne sera obligatoire qu'*en vertu d'un traité spécial*, impliquant ainsi l'existence d'une confiance particulière entre deux pays déterminés, ou que *dans des cas exceptionnels*, fixés en droit par un texte ou appréciés en fait dans chaque hypothèse. Elle sera encore *purement facultative* ou *discrétionnaire* : les traités consacrent non pas le devoir de consentir à l'extradition des nationaux ni non plus le devoir de la refuser, mais la liberté pour l'Etat requis ou de l'accorder ou de la refuser en soumettant son sujet à la justice de son pays (1). C'est la clause qu'on rencontre notamment dans la convention d'extradition du 5 juillet 1897 entre la France et le Libéria et dans celle du 21 avril 1887 entre la Grande-Bretagne et la Belgique.

460³. — Un fort courant d'opposition contre la règle de la non-extradition des nationaux se manifeste parmi les publicistes les plus récents. Bernard, Billot, Bonfils, Bluntschli, Brusa, Calvo, Fiore, Garraud, de Holtzendorff, Hornung, F. de Martens, Renault, Saint-Aubin, Westlake, etc. (2) réclament l'abandon de ce principe, sa radiation dans les lois et les traités.

460⁵. — Il va de soi, suivant nous, qu'une naturalisation, postérieure à l'accomplissement de l'infraction, ne saurait faire obstacle à l'extradition. Ainsi le décident expressément les traités entre Angleterre et Brésil, 18 novembre 1872, art. 3 ; Angleterre et France, 14 août 1876, art. 2, etc. Cependant certaines lois, comme le code pénal allemand de 1870, art. 4, et la loi belge sur l'extradition du 15 mars 1874, art. 10, donnent, contrairement aux principes, un effet rétroactif au changement de nationalité. Quelques traités, comme celui du 5 février 1873 entre la Grande-Bretagne et l'Italie, art. 4, et celui du 28 mars 1877 entre la France et le Danemark, ne permettent en ce cas l'extradition que dans un certain délai. La difficulté dont il est ici question ne peut évidemment naître que dans le système qui interdit l'extradition des nationaux. Il est encore d'autres difficultés (3) qui peuvent exister dans ce système et qui ne se produiraient pas si l'on étendait

---

(1) V. A. Le Poittevin, *op.* et *loc. cit.*

(2) V. les ouvrages de ces auteurs précédemment cités. — V. spécialement Garraud, *Traité théorique et pratique de droit pénal*, t. I, n° 172.

(3) V. l'indication de ces difficultés dans Beauchet, *op. cit.*, n°ˢ 124 et s.

l'extradition aux nationaux du pays de refuge : une nouvelle raison pour écarter la doctrine de la non-extradition des nationaux.

460⁶. — L'Institut de droit international, dans l'article VI de ses résolutions d'Oxford de 1880, s'est prononcé ainsi qu'il suit dans le sens de l'extradition des nationaux : « Entre pays dont les législations criminelles reposeraient sur des bases analogues et qui auraient une mutuelle confiance dans leurs institutions judiciaires, l'extradition des nationaux serait un moyen d'assurer la bonne administration de la justice pénale, parce qu'on doit considérer comme désirable que la juridiction du *forum delicti commissi* soit, autant que possible, appelée à juger ».

460⁷. — Le principe de la non-extradition des nationaux a été écarté par les articles 228 du traité de Versailles avec l'Allemagne, 173 du traité de Saint-Germain avec l'Autriche, 118 du traité de Neuilly avec la Bulgarie, 157 du traité de Trianon avec la Hongrie et 226 du traité de Sèvres avec la Turquie ; car ils obligent ces Etats à livrer des délinquants qui étaient leurs ressortissants. Ce principe réapparaît toutefois dans les articles 176 du traité autrichien, 160 du traité hongrois et 229 du traité turc (1).

460⁸. — 3° *Le réfugié est sujet d'un Etat tiers.* — La circonstance que l'individu réclamé est le ressortissant d'un Etat tiers ne met pas obstacle à l'extradition. C'est ce qui est généralement reconnu. On ne voit pas pourquoi le pays requérant ne pourrait pas réclamer l'auteur de l'infraction commise sur son territoire, bien qu'il ne soit pas un de ses sujets : du moment qu'une infraction a été commise sur son territoire, son droit de juridiction est incontestable, que le coupable soit un de ses nationaux ou qu'il soit un étranger. L'Etat de refuge ne saurait pas davantage avoir de motif pour refuser la livraison du délinquant : d'après la généralité des auteurs, l'extradition est une conséquence de l'aide mutuelle que se doivent les peuples pour la répression des infractions ; la justice demande que l'auteur d'un crime ou d'un délit ne demeure pas impuni mais soit remis aux juges compétents pour le punir.

Mais, pour qu'il y ait extradition, ne convient-il pas que l'Etat requérant ou l'Etat requis communique la demande au pays d'origine du délinquant, afin que celui-ci formule à son sujet des observations ? Pareille exigence ne saurait être exigée du pays requérant : tout Etat, en effet, a le droit de juger ceux qui, quelle que soit leur nationalité, commettent une infraction sur son territoire. Que décider en ce qui concerne l'Etat requis ? Ici une communication semble légitime en raison du devoir de protection de tout Etat relativement à ses nationaux se trouvant à l'étranger.

---

(1) V. Travers, *op. cit.*, t. V, n° 2225 et R. D. I., 3ᵉ série, t. II, p. 140.

Est-elle toutefois obligatoire ? Certains traités la déclarent telle : traités conclus par la France avec le Mecklembourg-Schwerin, le Mecklembourg-Strelitz et l'Oldenbourg, art. 7, les 3 avril, 10 février et 6 mars 1847 ; avec le Portugal le 13 juillet 1854, art. 6. Mais d'autres, estimant cette solution attentatoire à la souveraineté du pays de refuge, considèrent la communication comme purement facultative, comme un simple acte de courtoisie et de convenance internationale : traités de la France avec divers Etats allemands en 1847 (Brême), en 1850 (Saxe), en 1852 (Francfort, Hesse, Nassau), en 1854 (Lippe), en 1855 (Hanovre), en 1858 (Saxe-Weimar), avec l'Autriche (13 novembre 1855), avec le Chili (1860). Sur la communication qu'il reçoit, l'Etat tiers, sans avoir le droit de s'immiscer dans le fond de l'affaire, peut présenter à l'Etat requis des objections. Le pays requis est-il obligé d'en tenir compte ? A cette question, les traités qui considèrent la communication comme obligatoire répondent généralement par l'affirmative ; ceux qui la déclarent facultative sont d'une opinion opposée ; le traité du 26 septembre 1844 entre la France et le Luxembourg, tout en proclamant facultative la communication au pays d'origine, décide toutefois que, si elle a eu lieu en fait, l'extradition est subordonnée à la décision prise par ce pays.

461. — B. — CONDITION PARTICULIÈRE DU RÉFUGIÉ. — Diverses situations sont à considérer :

461¹. — 1° A raison du droit qu'acquéraient sur son territoire certains coupables de se soustraire à la peine de mort en vertu de l'*asile ecclésiastique,* l'Espagne a déclaré dans plusieurs de ses anciennes conventions, notamment dans l'article 9 de son traité avec la France du 26 août 1850, ne consentir l'extradition des prévenus placés dans ce cas qu'à la condition que la peine de mort ne doive pas leur être infligée.

461². — 2° On peut supposer que, dans un des rares pays où existe encore l'institution de l'esclavage, un *esclave* prenne la fuite pour se soustraire au joug de son maître. S'il s'est réfugié dans un pays lui-même esclavagiste, il pourra être extradé. Mais il en doit être autrement s'il s'est réfugié sur le territoire d'un Etat non esclavagiste, car pour cet Etat le fait de retenir un homme en esclavage constitue en soi un véritable crime : les esclaves étrangers deviennent libres, *ipso facto,* en posant le pied sur le sol d'un Etat dont la législation repousse l'esclavage (n° 398) ; quelques anciens traités entre pays abolitionnistes et pays esclavagistes ont cependant admis l'extradition des esclaves fugitifs (Brésil et Uruguay, 12 octobre 1851 ; Brésil et Argentine, 14 décembre 1857). La question est plus délicate quand l'extradition d'un esclave est demandée à l'Etat abolitionniste à raison, non pas simplement de sa fuite, mais d'un délit de droit commun commis

antérieurement et n'ayant aucune connexité avec sa liberté. L'extradition ne peut en pareil cas être accordée que si l'Etat requérant prend l'engagement formel de traiter l'esclave en homme libre, de le juger comme tel et, en conséquence, de lui rendre sa liberté en cas d'acquittement ou à l'expiration de sa peine.

461[3]. — 3° Un *chef d'Etat* peut-il faire l'objet d'une demande d'extradition ? — Les chefs d'Etat en fonctions ne sauraient être à l'étranger l'objet de poursuites répressives ; mais il en doit être autrement des chefs d'Etat qui ont abdiqué ou ont été répudiés par leur peuple : ceux-ci sont donc passibles d'extradition. La question a été soulevée en 1919 à la conférence de la Paix de Paris au sujet de l'ex-empereur d'Allemagne Guillaume II (comp. art. 227, traité de Versailles du 28 juin 1919). Mais un chef d'Etat déchu peut-il faire l'objet d'une demande d'extradition pour des actes accomplis avant sa déchéance ? Ce point est susceptible de discussion (1).

461[4]. — 4° Le criminel *jeté sur le territoire d'un pays tiers à la suite d'un fait forcé ou imprévu* (naufrage, expulsion, etc.) est-il susceptible d'extradition ? La plupart des auteurs admettent qu'un réfugié par force majeure peut être extradé tout comme un réfugié volontaire, car il est inadmissible qu'un individu puisse échapper à l'impunité parce que sa présence n'a pas été volontaire dans le pays de refuge (2). Quelques-uns, par un motif d'humanité, soutiennent cependant l'opinion contraire (3). — On peut rapprocher de cette hypothèse le cas de l'Hindou Savarkar qui s'est produit en 1910 dans les rapports de la France et de l'Angleterre, et qui a donné lieu le 24 février 1911 à une sentence de la cour d'arbitrage de la Haye : Savarkar était un criminel qui, arrêté à Londres, était transporté aux Indes, pour y être jugé, à bord d'un navire britannique ; or, tandis que ce navire faisait escale dans un port français, à Marseille, il réussissait à s'en évader ; et, repris aussitôt par un gendarme français, il était reconduit par celui-ci sur le navire dont il s'était échappé ; le gouvernement français demanda que Savarkar fût replacé sous la juridiction française, sa remise équivalant à une extradition irrégulièrement opérée, mais la cour d'arbitrage refusa de faire droit à sa demande (4).

461[5]. — 5° On peut supposer que l'individu dont un Etat demande

---

(1) V. Travers, *op. cit.*, t. V, n° 2214 et R. D. I., 3e série, t. II, pp. 126 et s.

(2) V. Bernard, *op. cit*, t. II, p. 97. — Billot, *op. cit*, p. 63. — Beauchet, *op. cit.*, n° 163.

(3) Faustin Hélie, *Traité de l'instruction criminelle*, t. II, p. 619. — Saint-Aubin, *op. cit.*, p. 352.

(4) V. Robin, *Un différend franco-anglais devant la Cour d'arbitrage de la Haye : affaire de l'Hindou Savarkar*, R. D. I. P., t. XVIII, pp. 303 et s.

l'extradition aux nationaux du pays de refuge : nouvelle raiimmédiatement contigu au premier. Comment cet individu pourra-t-il être extradé par l'Etat requis à l'Etat requérant ? Il ne pourra l'être que si l'Etat dont le territoire sépare les territoires des deux Etats intéressés consent à le faire passer à travers son domaine. Il y aura alors ce que l'on peut appeler une *extradition par voie de transit*. Une pareille extradition se conçoit : si elle n'était pas permise, l'extradition ne serait pas possible dans les rapports de certains Etats à raison de leur situation géographique, et la répression des infractions se trouverait de ce fait singulièrement émoussée. Mais on doit admettre, tout au moins pour les pays qui n'extradent pas leurs nationaux, que l'individu ne saurait être extradé par voie de transit que s'il n'appartient pas au pays de transit. Le traité d'extradition du 28 mars 1908 entre la Belgique et la Bulgarie a expressément autorisé l'extradition par voie de transit (art. 11). Des traités antérieurs l'avaient d'ailleurs déjà admise (V. traités Belgique et Italie, 15 avril 1869 ; France et Suisse, 9 juillet 1869 ; France et Bavière, 29 novembre 1869 ; France et Italie, 12 mai 1870; Allemagne, Suisse et Italie, 25 juillet 1873 ; France et Belgique, 15 août 1874 ; France et Monaco, 8 juillet 1876 ; France et Danemark, 28 mars 1877 ; France et Espagne, 14 décembre 1877, etc. — Comp. art. 7, arrêté de la Diète des Etats de la Confédération germanique, 26 janvier 1854 ; lois belges du 5 avril 1868, art. 8 et du 15 mars 1874, art. 4 ; projet de loi voté par le Sénat français en 1879, art. 21) (1).

462. — C. — Les individus passibles d'extradition sont susceptibles d'être réclamés soit *par l'Etat dont ils sont les sujets* si la législation de cet Etat l'autorise à les juger, soit *par l'Etat sur le territoire duquel le crime a été commis*. Or, on peut supposer qu'ils soient demandés à la fois par l'un et l'autre de ces Etats. Lequel doit en obtenir la livraison ? — Selon quelques traités, la préférence doit être accordée à l'Etat auquel l'inculpé est rattaché par sa naissance (Russie avec : Italie, 1871 ; Autriche, 1874 ; Espagne, 1877). — Cette solution n'est pas la meilleure, car le crime se rattache bien plus au pays où il a été commis qu'à celui de la nationalité de son auteur : l'Etat du lieu de l'infraction doit être préféré ; c'est la solution adoptée dans l'article 2 de la convention conclue entre la Belgique et les Pays-Bas le 16 janvier 1877. — On a proposé d'accorder au pays requis le droit de choisir entre les deux Etats requérants (V. trib. fédéral suisse, 16 décembre 1876, J. I. P., t. V, p. 63). — Certains ont encore

---

(1) V. Beauchet, *op. cit.*, n°s 732 et s.

soutenu que, lorsque le même individu est réclamé simultanément par plusieurs puissances, il faut avoir égard à la demande qui a été formée la première (Comp. Bernard, *op. cit.*, t. II, pp. 133-140).

L'Institut de droit international a adopté à Oxford, en 1880, la résolution suivante: « Art. IX: S'il y a plusieurs demandes d'extradition pour le même fait, la préférence doit être donnée à l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise ».

SECTION II — **Actes motivant l'extradition**

463. — La *gravité* et la *nature* des infractions sont à considérer pour décider de celles qui peuvent servir de base à une demande d'extradition.

463[1]. — A. — CRIMES ET DÉLITS DE DROIT COMMUN. — Les Etats veillent d'ordinaire à ce que les faits qui peuvent motiver l'extradition soient énumérés dans les lois et dans les traités. Ce sont généralement les crimes et les délits les plus graves; les contraventions ne donnent pas lieu à extradition. — C'est à la suite d'une lente évolution qu'on a atteint ce résultat. Au début et jusque dans les premières années du XIX[e] siècle, la liste des infractions susceptibles d'entraîner une extradition fut restreinte aux crimes et même seulement à un petit nombre de crimes très graves: crimes contre la sûreté de l'Etat, assassinats, empoisonnements, incendies, faux sur des actes publics et en écriture de commerce, fabrication de fausse monnaie, vols avec violence ou effraction, vols de grand chemin, banqueroutes frauduleuses, soustractions de fonds par des fonctionnaires ou des dépositaires publics (V. Grotius, *De jure belli ac pacis*, lib. II, cap. XXI, n° 4; Vattel, *Droit des gens*, liv. I, chap. XIX, n° 233; traité France et Suisse, 18 juillet 1828). L'énumération des chefs d'extradition devint ensuite plus développée, en s'étendant progressivement, d'une manière générale, à tous les crimes, c'est-à-dire aux infractions punies d'une peine afflictive ou infâmante (traité France et Belgique, 22 novembre 1834, etc.). Il en alla ainsi jusqu'en 1869. Mais, à partir de cette époque, on fit figurer dans les traités, à côté des crimes, un certain nombre de délits graves: ceux qui sont susceptibles d'une peine d'une durée déterminée (ordinairement deux années) (traités France et Belgique, 29 avril 1869; France et Bavière, 29 novembre 1869; France et Suisse, 12 janvier 1870; France et Italie, 12 mai 1870; France et Belgique, 15 août 1874; France et Espagne, 14 décembre 1877; traité de Montevideo, 23 janvier 1889, art. 19; France et Grèce, 29 mars/11 avril 1906; Costa-Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Salvador, 20 décembre 1907). Le nombre des actes délictueux pouvant servir de point de départ à une demande

d'extradition tend à s'accroître sans cesse dans les traités les plus récents. — De même que les traités, les lois de la plupart des pays exigent pour l'extradition une infraction d'une gravité suffisante (V. lois mexicaine, 19 mai 1897; norvégienne, 13 juin 1908; brésilienne, 28 juin 1911; russe, 15 décembre 1911, art. 852 1°, code pénal). — Quelques conventions, à diverses époques, ont, dans une certaine mesure, tenu compte de la distance plus ou moins grande qui sépare les deux pays contractants pour restreindre ou élargir le cercle des infractions passibles d'extradition: entre pays limitrophes, à raison des facilités plus grandes des communications, de la solidarité morale plus intime, des frais moins élevés d'une extradition, il est naturel d'étendre davantage les cas de livraison des malfaiteurs. Citons à cet égard la convention du 8/20 novembre 1810 entre la Suède et la Russie (art. 7), la déclaration de réciprocité du 17 mai 1834 entre le gouverneur général de l'Algérie et le résident général de France à Tunis, les traités entre la France et la Chine des 25 avril 1886 (art. 17) et 13 avril 1915 (art. 4), la convention du 27 mars 1901 entre la France et l'Espagne au sujet de la juridiction dans l'île de la Conférence (art. 4). — Un traité du 7 mars 1915 réglementant l'extradition entre l'Inde française et l'Inde anglaise (art. 9) est à signaler ici tout particulièrement: ce traité va jusqu'à rendre l'extradition obligatoire pour tous actes punis par la loi pénale, quelles qu'en soient la nature et l'importance, même pour de simples contraventions (1).

On comprend que l'extradition soit en principe limitée à des faits d'une certaine gravité. L'intérêt de la société et de la répression n'est vraiment en cause que par de semblables faits; le caractère relativement insignifiant d'une infraction est peu en rapport avec les formalités, les lenteurs, les négociations et les frais qu'exige une demande d'extradition.

L'énumération contenue dans un traité n'est pas limitative, en ce sens que les Etats contractants peuvent, à leur volonté, consentir telle ou telle extradition en dehors des cas prévus comme ils le pourraient quand aucun lien conventionnel ne les oblige l'un envers l'autre. Constatons que dans plusieurs traités les puissances contractantes se sont formellement réservé la faculté d'accorder l'extradition en dehors des cas énumérés au traité. Le projet de loi voté par le Sénat français le 5 avril 1879 accordait cette faculté au gouvernement. — Mais quand une *loi*

---

(1) V. Beauchet, *op. cit.*, n°s 169 et s. — Holtz, *L'extradition entre l'Inde française et l'Inde anglaise*, R. D. I. P., t. XVII, p. 459. — Travers, *op. cit.*, t. IV, n°s 2006 et s.

spéciale a fixé la liste des cas d'extradition, ni le gouvernement de l'Etat, ni le pouvoir judiciaire ne peuvent étendre, même par voie d'analogie, l'extradition à d'autres cas. Il en est ainsi en Angleterre, en Belgique, en Hollande. Le gouvernement y est lié par les dispositions légales (V. n° 457²).

Dans sa XII^e résolution d'Oxford de 1880, l'Institut de droit international a déclaré: « L'extradition, étant toujours une mesure grave, ne doit s'appliquer qu'aux infractions de quelque importance. Les traités doivent les énumérer avec précision; leurs dispositions à ce sujet varient naturellement suivant la situation respective des pays contractants ».

464. — B. — INFRACTIONS POLITIQUES (1). — A côté des crimes et délits de droit commun qui s'adressent à un simple particulier, on peut concevoir des infractions qui sont dirigées contre l'Etat lui-même: c'est ce qu'on appelle des infractions *politiques* (2). Cette expression ne comprend pas seulement, comme on l'a prétendu (3), les infractions portant atteinte à la sécurité *intérieure* de l'Etat, c'est-à-dire ayant pour but de détruire ou de modifier ou la forme du gouvernement ou l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs politiques, d'attenter aux droits politiques des citoyens; mais elle embrasse aussi, ainsi que l'admettent la plu-

---

(1) Sur les crimes et délits politiques, V. Beaudéant, *L'attentat contre les chefs d'Etat*, 1911. — Brusa, *Le délit politique et l'extradition*, R. D. I., t. XIV, p. 403. — Grivaz, *Nature et effets du principe de l'asile politique*, 1895; *L'extradition en matière de crimes politiques et sociaux*, R. D. I. P., t. IX, p. 701. — Hornung, *Note sur l'extradition pour cause de régicide*, R. D. I., t. XI, p. 518. — Hyde, *Notes on the extradition treaties of the United States*, A. J., 1914, p. 489. — Keyssner, *Extradition pour crimes soi-disant politiques*, J. I. P., t. XII, p. 17. — Laire, *L'extradition et les délits politiques*, 1911. — Langhard, *Das schweizerische Auslieferungsrechht*, 1910. — Lammasch, *Le droit d'extradition appliqué aux délits politiques*, trad. Weiss et Louis-Lucas, 1882. — Lenepveu de Lafont, *Les crimes et les délits politiques d'après les plus récents traités d'extradition*, J. I. P., t. XVIII, p. 766. — F. de Martens, *L'extradition pour délits politiques*, R. D. I., t. XI, p. 520. — Matsushima, *De l'extradition des crimes politiques*, Revue de droit international (Japon), 1908, n° 9. — Moscatelli, *I delitti politici e gli attentati anarchici in materia di estradizione*, Revista penale, t. XLIX, p. 356. — Provo Kluit, *De deditione profugorum*, 1829. — Renault, *Des crimes politiques en matière d'extradition*, J. I. P., t. VII, p. 65. — Albéric Rolin, *Du principe de la non-extradition en matière de délits politiques*, R. D. I., t. XXIV, p. 17. — Soldan, *L'extradition des criminels politiques*, 1882. — Saripolos, *L'extradition pour délits politiques*, R. D. I., t. XI, p. 524. — Scott, « *Political offense* » *in extradition treaties*, A. J., 1909, p. 459. — Teichmann, *Les délits politiques, le régicide et l'extradition*, R. D. I., t. XI, p. 475. — Wolf, *Die Bedeutung und der Begriff des politischen Delikts im Völkerrecht*, 1907. — V. encore R. D. I., t. XV, XVI, XIX, XX et XXIV. — R. D. I. P., t. I, p. 457.

(2) Comp. Albéric Rolin, *Les infractions politiques*, R. D. I., t. XVI, pp. 159 et s.

(3) V. de Lapradelle et Larnaude, J. I. P., t. XLVI, p. 158.

part des jurisconsultes (1), les actes qui mettent en jeu la sécurité *extérieure* de l'Etat, par exemple l'indépendance de la nation, l'intégrité du territoire, les relations avec d'autres Etats. Mais, pour qu'il y ait crime ou délit politique, il faut que l'Etat soit envisagé en qualité de puissance publique, soit atteint dans ses intérêts politiques et non dans sa fortune, dans son patrimoine, comme pourrait l'être un simple particulier; il ne saurait donc y avoir infraction politique lorsque, dans le domaine interne comme dans le domaine externe, le droit lésé est un droit qui, quoiqu'exercé par l'Etat, ne lui est pas spécial, ne dépend pas de son caractère propre: ainsi, pas d'infraction de ce genre dans une fraude aux lois de douanes ou aux lois de contributions, qui constitue une atteinte à la propriété de l'Etat, de même nature que l'atteinte à la propriété privée (2). — Les actes du droit conventionnel se contentent ordinairement de prévoir, sans préciser, les « crimes et délits politiques »; le traité du 18 juillet 1828 entre la France et la Suisse et le traité de Montevideo du 23 janvier 1889 parlent toutefois, le premier, d'une manière générale, des « crimes contre la sûreté de l'Etat » et le second, en termes exprès, des « délits portant atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure d'un Etat ».

464[1]. — L'extradition s'applique-t-elle aux infractions politiques aussi bien qu'aux crimes et aux délits de droit commun ? Les représentants du droit criminel et les auteurs qui ont écrit sur le droit international public répondent diversement à cette question. Trois systèmes sont soutenus par la doctrine, entre lesquels il n'est pas aisé de faire un choix, car les arguments sur lesquels chacun d'eux repose présentent tout à la fois une part de vérité et une part d'erreur.

1[er] *Système.* — Les infractions politiques ne doivent pas être exclues de l'extradition. Elles ne sont pas en soi moins graves que les crimes ou les délits ordinaires ; dirigées non pas contre un simple particulier, mais contre l'Etat, elles peuvent même par leurs conséquences produire un mal plus grand : entraîner le bouleversement et la ruine d'un pays, déchaîner une insurrection qui sera la cause de la mort de milliers de personnes et l'occasion d'une foule de crimes privés. Elles mettent, d'autre part, en péril le droit de conservation de l'Etat de refuge beaucoup plus que les infractions de droit commun : la présence d'un malfaiteur politique sur le territoire de cet Etat peut, en effet, servir de

---

(1) V. notamment Beauchet, *op. cit.*, n° 347. — Garraud, *Traité de droit pénal*, 3e édit., 1913, t. II, n° 124. — Grivaz, *op. cit.*, pp. 213-214. — Haus, *Principes généraux du droit pénal belge*, n°s 346 et s. — Vidal, *Cours de droit criminel*, 5e édit., 1916, p. 110. — Travers, *op. cit.*, t. IV, pp. 519, note 1 et 529.

(2) V. Grivaz, *op. cit.*, p. 212. — Rolin, *op. cit.*, R. D. I., t. XVI, p. 159.

centre de ralliement contre lui à tous les mécontents. C'est la thèse que défendent notamment Bernard, Heffter, von Liszt, Mailfer (1).

2e *Système.* — L'extradition ne doit pas être accordée pour les infractions politiques. En ce sens on fait observer que tandis que dans le cas d'un fait de droit commun la criminalité est absolue, incontestable, reconnue par tous, elle n'est plus que relative lorsqu'il s'agit d'un crime politique, le caractère délictuel d'une infraction de ce genre dépendant des circonstances, des lieux, des institutions du pays où elle est commise : celui que l'on punit dans un pays comme coupable d'un crime politique sera peut-être regardé ailleurs comme un martyr de la liberté ; il n'y a pas ici la solidarité d'intérêt de tous les pays qui justifie l'extradition. On ajoute que l'extradition accordée à raison de faits purement politiques constitue une véritable immixtion de l'Etat requis dans les affaires particulières de l'Etat requérant. Enfin, on fait valoir qu'en matière politique l'impartialité des tribunaux du pays contre lequel l'acte d'agression a été perpétré n'est rien moins que certaine, qu'il est à craindre que ce pays, à la fois juge et partie, n'obéisse dans la répression à la vengeance plutôt qu'à la justice. A cette doctrine se rattachent la grande majorité des auteurs, spécialement Beauchet, Despagnet-de Boeck, Grivaz, Oppenheim, Renault, Saint-Aubin, Weiss (2).

3e *Système.* — A la différence des deux autres, ce système n'a pas un caractère absolu. Il considère que l'extradition ou la non-extradition pour infractions politiques n'est pas un principe imposé par les règles du droit, mais constitue uniquement une question d'opportunité dépendant de la différence de constitution des divers pays, du profit que chacun d'eux peut tirer des embarras intérieurs des autres, de la crainte des difficultés diplomatiques que pourrait entraîner l'octroi ou le refus de l'extradition. L'extradition devra en conséquence être refusée pour tous actes politiques lorsque la notion de culpabilité ne sera pas la même dans les deux pays intéressés pour le fait envisagé ou que l'examen de cette culpabilité impliquerait une appréciation des actes de politique du gouvernement étranger. Mais elle devra être accor-

---

(1) Bernard, *op. cit.*, t. II, p. 149. — Von Liszt, *Zeitschrift für die gesammte Strafrechtswissenschaft*, 1882, p. 65. — Mailfer, *La démocratie dans ses rapports avec le droit international*, p. 259.

(2) V. en particulier, Beauchet, *op. cit.*, n° 342. — Despagnet-de Boeck, *op.* n° 291. — Grivaz, *op. cit.*, p. 139. — Oppenheim, *op. cit.*, §§ 333 et s. — Renault, *Des crimes politiques en matière d'extradition*, J. I. P., t. VII, p. 55. — Saint-Aubin, *op. cit.*, p. 398. — Weiss, *op. cit.*, p. 143.

dée dans tous autres cas. Ce système ne paraît avoir été soutenu que par M. Travers (1).

464². — Si la doctrine est ainsi, sur la question, profondément divisée, il en va tout autrement de la pratique des Etats. C'est, en effet, un principe aujourd'hui à peu près universellement consacré par les législations et les traités que l'extradition ne s'applique pas aux infractions politiques. Ce principe est toutefois de date assez récente : il ne remonte guère au delà de la première moitié du XIX^e^ siècle. Antérieurement à cette époque, les délits politiques étaient même les seuls qui fussent susceptibles d'extradition, et la raison en est simple : alors, les souverains prenaient moins de souci des intérêts de la justice que de la sécurité de leurs personnes et de leurs trônes ; avec l'isolement des Etats et la difficulté des communications, il était d'ailleurs difficile de songer à mettre en œuvre l'action diplomatique pour des cas autres que ceux d'une importance nationale, pour des affaires ayant trait à de simples particuliers, qui n'avaient au surplus aucun retentissement en dehors du pays où elles avaient eu lieu (2). Remarquons effectivement que les premiers traités relatifs à l'extradition avaient pour objet principal les crimes et faits politiques. *Ex. :* traités Angleterre et Ecosse, 1174 et 1308 ; France et Angleterre, 1303; France et Savoie, 1378 ; Angleterre et Flandres, 1641 ; Angleterre et Danemark, 1661. Les traités du XVIII^e^ siècle et même ceux du début du siècle suivant visent encore spécialement les crimes politiques. *Ex* : traités France et Suisse, 1777, 1798, 1803 et 1828 ; Danemark et Suède, 1823 ; Espagne et Portugal, 1823 ; Autriche et Suisse, 1828 ; Autriche et Toscane, 1829 ; Prusse, Autriche et Russie, 1834 ; Autriche et Sardaigne, 1838. C'est la France qui semble avoir la première, par des accords de 1832 avec la Suisse et de 1834 avec la Belgique, introduit dans le droit conventionnel la règle de la non-extradition des criminels politiques (3). Et, depuis, cette règle a été maintenue dans presque tous les traités conclus par les divers Etats, tant d'Europe que d'Amérique (4) : citons ceux de la France avec la Sardaigne 1838, l'Etat de Bade 1844, la Prusse 1845, la Bavière 1869, l'Italie 1870, la Belgique 1874, l'Espagne 1877, les Pays-Bas 1895 ; de la Grèce avec l'Autriche-Hongrie

---

(1) Travers, *op. cit.*, t. IV, n^os^ 2060 et 2061.

(2) V. Beauchet, *op. cit.*, n° 324. — Lammasch, *Le droit d'extradition appliqué aux délits politiques*, p. 21. — Renault, *op.* et *loc. cit.*, p. 55. — Weiss, *op. cit.*, pp. 153-154.

(3) Comp. Beauchet, *op. cit.*, n° 330.

(4) V. A. J., Supplément, 1909, pp. 144-152, le texte des articles concernant les délits politiques insérés dans les traités d'extradition conclus par les Etats-Unis d'Amérique.

1904 et avec l'Allemagne 1907 ; des Pays-Bas avec le Mexique 1907 ; des Etats-Unis d'Amérique avec la France 1843 et 1909, l'Italie 1868, la Belgique 1874, la Turquie 1874, l'Angleterre 1890, l'Espagne 1904 et 1907 ; les traités de droit pénal international et d'extradition signés à Montevideo, le 23 janvier 1889, et à Mexico, le 28 janvier 1902, entre les Etats latins de l'Amérique, ainsi que la convention d'extradition du 20 décembre 1907 entre les pays de l'Amérique centrale disposent de même dans leurs articles 23 et 2. Des traités pour la remise des individus accusés de haute trahison envers l'Etat ont été toutefois conclus respectivement entre l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Norvège et la Russie. — Les lois intérieures édictées dans plusieurs pays sur l'extradition exceptent également de l'extradition les infractions politiques (Belgique, Canada, Grande-Bretagne, Japon, Pays-Bas, Pérou, Suisse, etc.). Dans un décret de la Russie des Soviets, en date du 28 mars 1918, il est dit que « l'extradition aux pays d'origine des étrangers, poursuivis dans leur patrie pour des délits politiques ou religieux, est prohibée ». — L'Institut de droit international a aussi, dans ses résolutions d'Oxford en 1880 (n° XIII), posé le principe que « l'extradition ne peut pas avoir lieu pour faits politiques ». — En fait, dans les temps modernes, de nombreuses extraditions politiques ont été refusées. L'Angleterre, à maintes reprises, notamment en 1848, a pris en main la cause des nombreux réfugiés politiques qui avaient échappé à l'action répressive des gouvernements du continent ; elle fit si bien que les émigrés politiques en arrivèrent à dénier même le droit d'expulsion à l'Etat chez lequel ils s'étaient réfugiés : l'asile leur était dû. Au mois d'avril 1920, la Suède a refusé d'extrader à l'Allemagne le docteur Kapp, arrêté près de Stockholm, qui, en mars de la même année, avait, avec l'aide de certains généraux, tenté un coup d'Etat contre le gouvernement allemand.

464[3]. — Lorsque le droit et l'intérêt lésés sont uniquement politiques, on est en présence de ce qu'on appelle des infractions *purement politiques* : à cette catégorie appartiennent notamment les tentatives de trahison et les complots. Mais il arrive fréquemment que la question se présente sous un aspect plus compliqué. On peut en effet imaginer des infractions qui, au point de vue politique, ne soient pas des délits simples, mais des délits *complexes* ou des délits *connexes* (1), c'est-à-dire qui sont punissa-

---

(1) Certains auteurs, comme Beauchet (*op. cit.*, n° 381) et Lammasch (*Auslieferungspflicht und Asylrecht*, p. 52), estiment qu'il n'y a pas lieu de distinguer entre les délits *complexes* et les délits *connexes;* ils désignent les uns et les autres sous le nom générique de *délits politiques relatifs*. M. Albéric Rolin

bles à la fois comme crimes ou délits politiques et comme crimes ou délits de droit commun ou qui, tout en étant des faits de droit commun, se rattachent à des faits ayant un caractère politique : tels seraient, par exemple, pour le premier cas, le meurtre ou l'assassinat d'un souverain dont on veut renverser le gouvernement ou d'un individu objet de quelque haine politique, et, pour le second, le pillage de boutiques et la démolition de maisons au cours d'une émeute populaire, ou le vol d'un document compromettant pour un individu entretenant des intelligences avec l'ennemi. Comment, en ce qui concerne ces délits, mixtes ou concurrents, doit être tranchée la question d'extradition ? Plusieurs conceptions existent à leur sujet.

464[4]. — 1° *Délits connexes*. — Ces délits supposent l'existence de deux infractions distinctes, l'une politique, l'autre de droit commun, réunies par un lien de connexité. — Ce lien de connexité doit-il avoir pour conséquence de revêtir d'un caractère politique l'infraction de droit commun de façon à la faire échapper elle-même à l'extradition ? Le droit conventionnel des Etats se prononce en ce sens. La grande majorité des traités dispose, en effet, soit que l'extradition ne doit pas être accordée lorsque l'infraction est un délit politique ou un « fait connexe à un délit politique », soit qu'un individu extradé ne pourra dans aucun cas être poursuivi ou puni pour aucun délit politique antérieur à l'extradition ni « pour aucun fait connexe à un semblable délit ». Ainsi font les traités conclus par la France avec Bade (27 juin 1844), Brême (10 juillet 1847), Mecklembourg-Schwerin (26 janvier 1847), Mecklembourg-Strelitz (10 février 1847), Lubeck (31 août 1847), Hambourg (5 février 1848), la Suisse (9 juillet 1869), la Belgique (15 août 1874), le Luxembourg (12 septembre 1875), la Grande-Bretagne (14 août 1876), Monaco (8 juillet 1876), le Danemark (28 mars 1877), l'Espagne (14 décembre 1877), les Pays-Bas (24 décembre 1895), le Libéria (5 juillet 1897), l'Etat indépendant du Congo (18 novembre 1899), la Grèce (29 mars/11 avril 1906), la Bulgarie (16/29 décembre 1911). Mêmes stipulations dans nombre de traités passés par l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Russie, le Danemark, les Etats-Unis d'Amérique. C'est encore la règle que l'on trouve dans le traité de Montevideo du 23 janvier 1889 (art. 23) entre l'Argentine, la Bolivie, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay ; dans le traité de Mexico du 28 janvier 1902 (art. 2) entre l'Argentine, la Bolivie, la Colombie, le Costa-Rica, le Chili, la République Dominicaine, l'Equateur,

---

considère au contraire comme rationnelle cette distinction, que font la plupart des jurisconsultes français (*L'extradition*, R. D. I., t. XIX, p. 561).

le Salvador, les Etats-Unis d'Amérique, le Guatemala, Haïti, le Honduras, le Mexique, le Nicaragua, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay ; dans le traité de Washington du 20 décembre 1907 (art. 2) entre le Costa-Rica,le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Salvador. Beaucoup de lois particulières soustraient aussi les crimes et délits connexes à l'extradition (loi argentine, 25 avril 1885, art. 2 ; loi haïtienne, 21 novembre 1912, art. 8 ; code pénal italien, art. 9). C'est vainement qu'en 1871 la France fit des démarches auprès des puissances étrangères, spécialement auprès de l'Angleterre, pour obtenir l'extradition des insurgés de la Commune de Paris, coupables de crimes de droit commun. L'Espagne ne put davantage, en 1893 et en 1897, se faire extrader par la France les réfugiés carlistes Santa-Crux et Famelingo.

Est-ce le même système que consacre la doctrine ? Ici les controverses sont vives entre les auteurs. Il en est peu toutefois qui opinent dans le sens de la théorie du droit conventionnel (1) ; l'opinion y est en général contraire (2) : la non-extradition en matière de délits connexes à des actes eux-mêmes plus ou moins politiques doit aboutir à des conséquences scandaleuses. On peut en définitive ramener aux suivants les systèmes soutenus par les jurisconsultes :

1) *Système de la séparation.* — Puisqu'il s'agit d'infractions distinctes qui, en dépit de leur connexité, peuvent être envisagées séparément, on doit toujours accorder l'extradition pour l'inculpation de droit commun (3). — A ce système on fait une double objection : on remarque d'abord qu'il est impossible de juger un délit de droit ordinaire commis dans un but politique en l'isolant du caractère politique qu'il renferme ; on observe de plus qu'avec lui on restreint outre mesure le principe de l'asile politique, qui désormais ne comprendra plus que les délits politiques *purs* (4). — Le système de la séparation a été consacré par quelques traités (Autriche-Hongrie et Suisse, 17 novembre 1888, art. 3).

2) *Système de la prédominance.* — On doit examiner quelle est, des deux infractions, politique et de droit commun, celle qui prédomine, qui constitue le fait principal : si la culpabilité politique est la plus grave, le délit doit être considéré comme poli-

---

(1) V. cependant Faustin Hélie, *Traité de l'instruction criminelle*, t. II, n° 710.

(2) V. notamment Renault, *op. cit.*, J. I. P., t. VII, p. 66.

(3) Comp. Billot, *op. cit.*, p. 107. — Brusa, Ann. della scienze giuridiche, sociale e politiche, t. II, p. 121. — Olivi, R. D. I., t. XXI, p. 62. — Travers, *op. cit.*, t. IV, p. 579. — Weiss, *op. cit.*, p. 194.

(4) Beauchet, *op. cit.*, n° 394. — Saint-Aubin, *op. cit.*, p. 412. — Comp. Grivaz, *op. cit.*, p. 253.

tique et l'extradition est impossible ; si c'est la culpabilité de droit commun qui l'emporte, il n'y a plus qu'une infraction de droit commun passible d'extradition (1). — Le système est admis par la loi suisse du 22 janvier 1892, art. 10, et par la loi brésilienne du 28 juin 1911, art. 2. — On peut lui reprocher d'être quelque peu arbitraire : rien de plus malaisé que de déterminer et d'apprécier l'importance des deux éléments que renferme un délit (2).

3) *Système du but et du motif.* — L'infraction dont le *motif* est politique doit être soumise à l'extradition, mais celle dont le *but* est politique doit au contraire y échapper, à moins que le moyen employé pour l'exécuter n'ait un caractère d'atrocité (3). — La distinction entre le but et le motif d'un acte, sur laquelle repose ce système, est, semble-t-il, de nature à faire naître dans l'application de sérieuses difficultés.

4) *Système de la causalité.* — Un délit de droit commun connexe à un fait politique ne peut échapper à l'extradition que s'il s'explique par une insurrection et en est la conséquence directe. — Cette théorie, proposée par Renault (4), est conforme, dans sa thèse générale, à celle suivie par la pratique des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne, qui refuse l'extradition en cas de crime ou délit commis au cours d'un mouvement politique et ayant avec lui une relation certaine (5). — Ce système nous paraît à la fois trop large et trop étroit : n'est-ce pas aller trop loin que d'assurer l'impunité aux faits les plus abominables par cela seul qu'ils ont leur cause dans une insurrection ? Pourquoi, d'autre part, n'assurer l'impunité qu'aux faits s'expliquant par une insurrection ; n'existe-t-il pas d'autres faits politiques que l'insurrection qui peuvent expliquer un crime ou un délit de droit commun ?

5) *Système des usages de la guerre.* — L'Institut de droit international, dans sa session d'Oxford, en 1880, a décidé que les faits réunissant tous les caractères de faits de droit commun (assassi-

---

(1) V. notamment von Liszt, *Zeitschrift für die gesammte Strafrechtswissenschaft*, t. II, p. 73. — Oppenheim, *op. cit.*, t. I, § 339. — Ortolan, *Eléments de droit pénal*, t. I, n° 725. — Comp. Billot, *op. cit.*, p. 104.

(2) Beauchet, *op. cit.*, n° 397. — Grivaz, *op. cit.*, pp. 256 et s. — Saint-Aubin, *op. cit.*, p. 42. — Travers, *op. cit.*, t. IV, p. 557.

(3) V. spécialement Grivaz, *op. cit.*, pp. 234 et s., 259.

(4) Renault, *op. cit.*, J. I. P., t. VII, p. 67. — Comp. aussi Mérignhac, *Traité de droit public international*, t. II, p. 758. — Teichmann, *Les délits politiques, le régicide et l'extradition*, p. 27. — Wharton, *De l'assistance prêtée à une insurrection étrangère*, J. I. P., t. X, p. 379.

(5) V. un exposé de la théorie anglo-américaine dans Travers, *op. cit.*, t. IV, pp. 562-571.

nats, incendies, vols) ne doivent pas être exempts de l'extradition à raison seulement de l'intention politique de leurs auteurs, qu'ils ne doivent y échapper que dans le cas où, commis au cours d'une rébellion politique, d'une insurrection ou d'une guerre civile, ils seraient excusés par les usages de la guerre (1). — Cette formule de l'Institut n'est pas sans défauts. Elle a d'abord le tort, comme le système de Renault, de prévoir uniquement le cas d'existence d'un mouvement révolutionnaire ; ne s'appliquant qu'à des faits de guerre, elle laisse d'autre part en dehors des actes qui n'ont pas ce caractère comme les actes préparatoires d'une sédition ; enfin, en prenant pour critérium les usages de la guerre, elle s'appuie sur une idée qui manque de précision, car les droits et les devoirs des belligérants sont encore loin d'être sur tous les points déterminés d'une façon précise (2).

6) *Système de l'atrocité du moyen.* — Les défauts du système des usages de la guerre n'ont pas, au surplus, échappé à l'Institut lui-même. Car, quelques années plus tard, sur un rapport de M. Albéric Rolin, celui-ci s'est prononcé en faveur d'une théorie différente. En 1892, dans sa session de Genève, après avoir posé en règle que l'extradition ne doit pas être admise pour les infractions mixtes ou connexes à des crimes ou délits politiques, il a en effet décidé qu'elle sera exceptionnellement accordée pour ces infractions, qu'elles aient lieu ou non au cours d'une insurrection ou d'une guerre civile, lorsqu'elles constitueront des attentats à la vie ou à la propriété *particulièrement graves* au point de vue de la morale et du droit commun, des actes de *barbarie* et de *lèse-humanité* ou de *vandalisme* inutile : l'individu dont l'extradition est accordée ne doit d'ailleurs être jugé que comme criminel de droit commun, non comme criminel politique (Résolution XV de l'Institut de droit international) (3). — Cette dernière théorie est celle que soutiennent également Beauchet et Despagnet-de Boeck (4).

La commission anglaise de 1877, qui comptait parmi ses membres Sir Phillimore, Lord Cockburn grand juge, Lord Selborn, etc., s'est prononcée pour l'extradition des crimes politiques ayant en même temps le caractère de crimes de droit commun.

464[3]. — 2° *Délits complexes.* — A la différence des délits connexes, les délits complexes ont comme caractère de ne consti-

(1) Annuaire de l'Institut, t. V, p. 127. — Comp. Olivi, R. D. I., t. XXI, p. 63.

(2) V. Beauchet, *op. cit.*, n° 400. — Grivaz, *op. cit.*, pp. 265 et s.

(3) V. Annuaire de l'Institut, t. XI, p. 203 et t. XII, p. 182.

(4) Beauchet, *op. cit.*, n°s 407 et 408. — Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, n° 291, p. 426.

tuer qu'un acte unique, inséparable dans ses différents éléments. — Certains, comme Bluntschli, Chauveau et Hélie, Renault, Weiss (1), pensent qu'on doit les traiter toujours comme des infractions de droit commun et dès lors les soumettre à extradition. Ils invoquent en ce sens qu'en les considérant autrement on leur assurerait une impunité inconciliable avec la justice : un criminel commun ne doit pas pouvoir se soustraire au châtiment en donnant à son acte criminel un aspect politique. Mais ils déclarent généralement que l'Etat requérant, dans sa punition de l'acte incriminé, doit faire entière abstraction de son côté politique. La loi néerlandaise adopte ce système ; on le rencontre aussi dans quelques traités (1er octobre 1855, Etats-Unis et Deux-Siciles ; 17 avril 1861, Autriche et Espagne). — D'autres, comme par exemple M. Travers (2), estiment qu'il faut assimiler complètement les délits complexes aux délits politiques et, en conséquence, suivant la règle générale, les faire échapper à l'extradition. Ce serait, d'après eux, les dénaturer que de les traiter exclusivement comme des infractions de droit commun. C'est la thèse qui, tout au moins implicitement, semble consacrée par la pratique des Etats. La plupart des lois et des traités d'extradition, en effet, étendent, on le sait (n° 464⁴), aux délits connexes l'immunité dont jouissent les délits politiques purs ; or le lien entre l'élément politique et l'élément non politique est plus intime encore dans le cas des délits complexes que dans celui des délits connexes. Les conventions d'extradition, d'autre part, prennent soin, on le verra (n° 464⁷), d'assujettir *expressément* à l'extradition, par une clause spéciale, dite clause d'attentat, le régicide qui est un délit complexe : c'est reconnaître qu'en principe, à défaut d'une stipulation formelle, les délits complexes doivent participer de l'immunité accordée aux infractions politiques (3). — Un troisième système fait prévaloir, d'après un critérium variable avec ses partisans, tantôt le caractère politique, tantôt celui d'infraction de droit commun. On retrouve ici la plupart des systèmes déjà indiqués relativement aux délits connexes : systèmes de la prépondérance, du but et du motif, de la causalité, de l'atrocité du moyen (n° 464⁴).

464⁶. — Aucune des théories qui ont été proposées en ce qui concerne les délits connexes comme en ce qui touche les délits complexes ne nous paraît absolument satisfaisante : il est parti-

---

(1) Bluntschli, *Avis à l'Institut de droit international*, R. D. I., t. XIII, p. 74. — Chauveau et Hélie, *Théorie du code pénal*, n° 410, 5e édit., t. II, p. 21. — Renault, *op. cit.*, J. I. P., t. VII, p. 75. — Weiss, *op. cit.*, p. 176.

(2) Travers, *op. cit.*, t. IV, pp. 576 et s.

(3) Comp. Beauchet, *op. cit.*, n° 373. — Travers, *op. cit.*, t. IV, n°s 2098 et 2099, p. 590.

culièrement malaisé en cette matière de trouver le juste milieu entre une sévérité excessive et une douceur trop grande. Peut-être la moins critiquable de toutes ces théories est-elle celle de l'atrocité du moyen, adoptée en 1892 par l'Institut de droit international, avec la réserve admise par lui dès 1880 : elle assure, en définitive, suffisamment le droit d'asile politique en donnant satisfaction en même temps aux lois de la morale et de la justice.

464[r]. — On a vu que des la première moitié du XIX[e] siècle les traités conclus entre les Etats ont soustrait, d'une manière presque unanime, à l'extradition les infractions politiques, les infractions complexes et les infractions connexes à des faits de nature politique. Par son caractère de généralité, cette stipulation devait couvrir indistinctement toutes ces infractions. Cependant, en 1854, un événement se produisait qui attira spécialement l'attention sur l'une d'entre elles. Au mois de septembre de cette année, une machine infernale avait été placée sur la ligne du chemin de fer du Nord dans le but de faire sauter le convoi qui devait transporter à Tournai l'empereur des Français, Napoléon III, et ce n'est que par miracle que le souverain échappa à la catastrophe. A la suite de cet attentat, le gouvernement de Paris demanda aussitôt à la Belgique, où il s'était réfugié, l'extradition d'un de ses auteurs, le sieur Jacquin. Mais, saisis de cette demande, les tribunaux belges se divisèrent sur la réponse à lui donner : tandis que le tribunal de Bruxelles, la cour de cassation et, sur renvoi, la cour de Liège virent en elle une demande relative à un crime de droit commun autorisant l'extradition, la cour de Bruxelles, même après l'arrêt de la cour de cassation, et sur une nouvelle demande de la France, estima qu'elle avait trait à un crime politique excluant toute livraison. Surexcitée par ces débats, et sans doute aussi très travaillée, l'opinion publique s'était, au surplus, prononcée avec énergie pour la non-extradition de Jacquin. Alors, pour faire cesser l'embarras dans lequel se trouvait le gouvernement belge, le cabinet de Paris résolut de retirer sa demande d'extradition. Les choses toutefois n'en restèrent pas là. A la suite d'une interpellation parlementaire, la Chambre belge vota le 22 mars 1856 un projet de loi du gouvernement, tendant à ajouter à l'article 6 de la loi d'extradition du 1[er] octobre 1833 un paragraphe ainsi conçu : « Ne sera pas réputé politique ni fait connexe à un semblable délit l'attentat contre la personne du chef d'un gouvernement étranger ou contre celle des membres de sa famille, lorsque cet attentat constitue le fait de meurtre, soit d'assassinat, soit d'empoisonnement ». Et, profitant de cette révision de la législation belge, le gouvernement français conclut dès le 22 septembre suivant, avec le cabinet de Bruxelles, une conven-

tion additionnelle au traité d'extradition de 1834 qui reproduisit textuellement la nouvelle disposition de la loi belge, qui constituait ce qu'on a appelé la « clause d'attentat ». On établissait ainsi une dérogation formelle et absolue à la règle, admise jusqu'ici, de la non-extradition pour les infractions politiques et les crimes complexes ou connexes. Et, depuis, cette dérogation a été introduite dans presque tous les traités conclus par des Etats européens (V. notamment France et Parme, 14 novembre 1856 ; France et Etats Pontificaux, 19 juillet 1859 ; France et Chili, 11 avril 1860 ; France et Pays-Bas, 2 août 1860 ; France et Belgique, 29 avril 1869 et 15 août 1874 ; France et Suède-Norvège, 4 juin 1869 ; France et Bavière, 29 novembre 1869 ; France et Luxembourg, 12 septembre 1875 ; France et Monaco, 8 juillet 1876 ; France et Danemark, 28 mars 1877). Rares en effet sont les conventions qui ne l'ont point insérée : on peut citer parmi celles-ci des accords de l'Allemagne avec l'Angleterre, les Etats-Unis, l'Italie et la Suisse, les accords austro-hongrois, suédo-norvégien de 1868, franco-suisse du 9 juillet 1869, franco-italien du 12 mai 1870, franco-péruvien du 30 septembre 1874, franco-anglais du 14 août 1876, franco-espagnol du 14 décembre 1877. Quelques traités ont reproduit la clause, mais en la modifiant sensiblement de façon que l'extradition ne doive pas avoir lieu de plein droit, en tout état de cause, mais seulement après constatation par l'Etat requis que l'attentat contre le souverain n'avait pas en fait un caractère politique (V. traités France et Pays-Bas, 24 décembre 1895 ; France et Libéria, 5 juillet 1897 ; France et Grèce, 29 mars/11 avril 1906). Certains, au lieu de la restreindre, l'ont au contraire élargie en l'étendant à d'autres faits que le meurtre, l'assassinat ou l'empoisonnement (traités Russie et Prusse, 1/13 janvier 1885 ; Russie et Espagne, 12/24 janvier 1885). La clause belge d'attentat se trouve encore dans de nombreux actes signés par des ,Etats américains : Etats-Unis avec Russie (16 mars 1887), Brésil (14 mai 1897 et 28 mai 1898), Belgique (26 octobre 1901), Guatemala (27 février 1903), Espagne (15 juin 1904), Haïti (9 août 1904) et Salvador (11 avril 1911) ; Costa-Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Salvador (20 décembre 1907). Les lois d'extradition l'ont-elles également reproduite ? Elle n'existe que dans les lois de la Belgique du 15 mars 1874 et des Pays-Bas du 6 avril 1875. La loi suisse du 22 janvier 1892 réserve, pour le délit d'attentat contre le souverain comme pour tous les autres qui peuvent avoir un caractère politique, le droit d'appréciation du tribunal fédéral dans chaque cas particulier. D'après la loi russe du 15 décembre 1911, l'extradition peut être accordée quand l'accusé a attenté à la vie, à la santé ou à la liberté du chef d'un

Etat étranger ou des membres de sa famille ou aussi à l'honneur du chef de cet Etat.

La clause d'attentat, telle qu'elle a été formulée en 1856 par la Belgique, a été, de la part des auteurs, l'objet de diverses critiques. Quelques-uns la blâment formellement ; car, pour eux, l'attentat contre le chef de l'Etat doit toujours être considéré comme un délit politique, échappant par conséquent à l'extradition (1). D'autres lui reprochent seulement d'imposer l'extradition en termes absolus au lieu de laisser à l'Etat requis la liberté d'apprécier si elle doit être ou non refusée, car, dans la réalité des choses, l'attentat contre un souverain peut constituer, d'après les circonstances, soit un crime de droit commun, soit un crime politique (2). Quoi qu'il en soit, cette clause peut être considérée comme l'idée mère du système de l'atrocité du moyen en matière de crimes complexes et connexes que l'Institut de droit international a formulé en 1892 : ce système, en effet, n'est pas autre chose que son développement et son extension.

464. — Dans les rapports entre Etats confédérés, fédérés ou en union réelle, on admet généralement, dans la pratique aussi bien que dans la doctrine, l'extradition des criminels même politiques. Car il existe entre ces Etats une communauté de gouvernement et des liens fort étroits qui leur commandent particulièrement de s'entraîder respectivement et de faciliter le bon fonctionnement de leurs institutions. C'est ainsi qu'en Allemagne et aux Etats-Unis l'extradition est autorisée d'un Etat à l'autre pour crimes et délits politiques (V. pacte fédéral des Etats-Unis, sect. II, art. 4 ; loi constitutionnelle allemande du 27 janvier 1877). La Suisse fait exception, en prohibant l'extradition entre cantons pour délits politiques (constitution de 1848, art. 55 ; constitution de 1874, art. 67). En 1860, quand l'Autriche et la Saxe faisaient partie de la Confédération germanique, le grand duché de Saxe livra à l'Autriche le comte Teleki, réfugié politique hongrois.

465. — A la fin du XIXe siècle, on a vu se constituer dans un certain nombre de pays des associations de malfaiteurs — anarchistes, nihilistes, terroristes — dans le but de se livrer, à l'aide des moyens les plus meurtriers et des engins les plus dangereux, à la propagande de doctrines destructives de tout ordre social. Une nouvelle classe de délits contre les personnes et contre les propriétés a ainsi apparu, auxquels on peut donner

---

(1) V. Brocher, Annuaire de l'Institut, t. V, pp. 217-218. — Hornung, Annuaire, t. V., p. 264. — Soldan, *De l'extradition des criminels politiques.*

(2) V. Beauchet, *op. cit.*, n° 411. — Billot, *op. cit.*, p. 112. — Fiore, *op. cit.*, p. 597.

le nom de *délits anti-sociaux*. Ces infractions, dirigées non pas seulement contre un gouvernement déterminé, mais contre les bases de toute organisation, doivent-elles être traitées comme des infractions politiques ? Certains le soutiennent (1). Mais la plupart des auteurs contestent qu'il en doive être ainsi (2). La nature même des délits en question semble bien devoir donner raison à ces derniers. Le propre de l'infraction politique est, en effet, de s'attaquer à une certaine forme de gouvernement, de mettre en péril la sécurité d'un certain Etat; or, ici, ce sont les fondements mêmes de la civilisation qu'on entend détruire, c'est à l'ordre social tout entier qu'on s'efforce de porter atteinte. Un certain nombre de traités ont exclu formellement les attentats anti-sociaux de la liste des faits politiques : citons les articles 2 et 13 du traité de Mexico du 28 janvier 1902 entre les divers Etats de l'Amérique, résultat de la seconde conférence pan-américaine, l'article 4 du traité du 16 juillet 1906 entre l'Espagne et Cuba, l'article 3 du traité conclu le 20 décembre 1907 entre les Républiques de Costa-Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Salvador, l'article 3 du traité conclu par l'Allemagne avec le Paraguay le 26 novembre 1909, l'article 3 du traité entre l'Allemagne et l'empire ottoman du 11 janvier 1917. L'Institut de droit international, dans sa session de Genève de 1892, a voté une disposition ainsi conçue : « Ne sont point réputés délits politiques les faits délictueux qui sont dirigés contre les bases de toute organisation sociale et non pas seulement contre tel Etat déterminé ou contre telle forme de gouvernement ». — La question de savoir si les actes anti-sociaux doivent être considérés ou non comme des infractions politiques a, au point de vue du droit d'extradition, une grande importance dans le système admis par la pratique des Etats, car celle-ci, en dehors du cas d'attentat à la vie d'un chef d'Etat, refuse l'extradition pour les crimes et les délits politiques. Elle en a, au contraire, beaucoup moins en doctrine. La plupart des auteurs, en effet, estiment que les infractions de droit commun connexes à des faits politiques peuvent, dans certains

---

(1) V. Beauchet, *op. cit.*, n° 433. — Grivaz, *op. cit.*, p. 292 et *L'extradition en matière de crimes politiques et sociaux*, R. D. I. P., t. IX, p. 709. — Travers, *op. cit.*, t. IV, n° 2042.

(2) V. Bluntschli, Annuaire de l'Institut de droit international, t. V., p. 105. — Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, p. 308. — Diena, *Les délits anarchistes et l'extradition*, R. D. I. P., t. II, p. 306. — Lammasch, *op. cit.*, p. 10. — F. de Martens, Annuaire de l'Institut, t. V, p. 117. — Olivi, Annuaire, t. XII, pp. 160, 161. — Rivier, *op. cit.*, t. I, p. 355. — Alberic Rolin, Annuaire, t. XII, pp. 161, 167. — Saint-Aubin, *op. cit.*, p. 442. — Comp. Grivaz, *L'extradition en matière de crimes politiques et sociaux*, R. D. I. P., t. IX, p. 701.

cas, être l'objet d'une extradition; et il est possible de faire rentrer dans ces cas les crimes et délits anti-sociaux. C'est ainsi, par exemple, que, d'après la doctrine admise en 1892 par l'Institut de droit international, les crimes *graves* contre la vie des personnes et contre la propriété sont susceptibles d'extradition malgré leur but politique : or c'est par des attentats de cette sorte qu'en fait se manifestent généralement les actes anti-sociaux. En ce qui concerne ces actes qui tendent à renverser l'ordre social, base nécessaire de la civilisation, à la différence de ce qui a lieu pour les crimes proprement politiques, la notion de culpabilité est, au surplus, la même dans tous les pays, et il n'y a pas à faire une appréciation quelconque de la politique intérieure d'un gouvernement étranger; l'excès du mal rend ici toutes les nations solidaires les unes des autres. L'extradition nous paraît donc pouvoir être admise au cas d'attentats anti-sociaux, même si on doit considérer ces attentats comme constituant des infractions politiques.— En 1893 et en 1894, l'Angleterre a livré à la France les anarchistes François et Meunier qui avaient, à Paris, causé la mort de plusieurs personnes et endommagé un édifice (J. I. P., t. XIX, 1893, p. 479 et t. XXI, 1895, p. 643). La France a, de même, accordé à l'Italie l'extradition d'un nommé Lucchesi qui, en juillet 1894, par vengeance anarchiste, avait tué à Livourne le journaliste Bandi (Diena, R. D. I. P., t. II, p. 324). En 1922, l'Allemagne a accordé à l'Espagne l'extradition de Louis Fort et de Lucie Concepcion, deux des assassins du premier ministre d'Espagne, M. Dato, considérant que l'assassinat de celui-ci n'était ni un crime politique, ni un crime connexe à un fait politique, mais constituait un acte de terrorisme et d'anarchie. Le gouvernement allemand a, pour le même motif, extradé à l'Italie, le 4 mai 1922, le nommé Boldrini, accusé d'avoir participé le 23 mars 1921, à Milan, à un attentat anarchiste au moyen de dynamite qui tua 30 personnes et en blessa 80 (1). — Dans nombre de pays, à partir de 1881, des lois spéciales ont été votées contre les anarchistes (Acts anglais des 2 mars 1881 et 9 avril 1883; lois allemande du 9 juin 1884, autrichienne du 27 mai 1885, danoise du 2 novembre 1886, espagnole des 30 juin 1887 et 10 juillet 1894, française des 2 avril 1892, 18 décembre 1893 et 28 juillet 1894, suisse du 12 avril 1894, italienne du 19 juillet 1894, portugaise du 8 février 1896) (2). — Le

---

(1) V. Mettgenberg, *The extradition of the assassins of the spanish premier Dato by the german Reich*, A. J., 1922, pp. 542 et s.

(2) V. Loubat, *De la législation contre les anarchistes au point de vue international*, J. I. P., t. XXI, p. 5 et t. XVI, p. 294, t. XXII et XXIII. — Albéric Rolin, *La répression des attentats anarchistes*, R. D. I., t. XXVI, p. 126. —

24 novembre 1898, sur l'initiative du gouvernement italien, une conférence s'est ouverte à Rome pour discuter des mesures à prendre contre les anarchistes, mais il ne paraît pas qu'elle ait produit des résultats appréciables; elle a seulement abouti à la formation d'un comité de seize chefs de police siégeant secrètement pour se communiquer les renseignements relatifs aux anarchistes dangereux. Au mois de février 1904, au Parlement allemand, une interpellation a été adressée au gouvernement parce qu'il tolérait la présence à Berlin d'agents russes chargés de surveiller les agissements des anarchistes appartenant à leur pays : M. de Bülow a répondu que la présence de ces agents était légitime.

465[1]. — L'idée d'universalité du crime qui peut, pour une large part, expliquer que les délits anti-sociaux sont passibles d'extradition a reçu encore une autre application. La *piraterie,* qui consiste à chercher à s'emparer, sans l'autorisation d'une puissance belligérante, des navires ou des marchandises appartenant à autrui pour en faire du butin, est un délit de droit international justiciable des tribunaux de tous les pays, que soumettent expressément à extradition, notamment, les traités signés par la France le 14 août 1876 avec la Grande-Bretagne (art. 4, 24°), le 6 janvier 1909 avec les Etats-Unis (art. 2, 13°), le 5 juillet 1897 avec le Liberia (art. 2, 21°). La convention de la France avec l'Italie du 12 mai 1870 (art. 2, 34°) soumet à extradition la piraterie et les faits assimilés à la piraterie, à moins que l'Etat requis, compétent pour la répression, ne préfère se les réserver. Les faits de piraterie peuvent parfois revêtir un caractère politique : tel serait le cas s'ils étaient commis dans le but de favoriser une insurrection (1).

466. — Auquel, de l'Etat requérant l'extradition ou de l'Etat requis, appartient-il de déterminer si le fait incriminé revêt un caractère politique ou rentre dans les infractions de droit commun ? La question se pose, qu'il s'agisse, soit de faits politiques simples ou complexes, soit d'infractions de droit commun connexes à des crimes ou délits politiques. Le droit international reconnaît que l'Etat requis est compétent pour connaître et décider à son point de vue de cette question. La règle est inscrite textuellement notamment dans les traités conclus par la France avec la Grande-Bretagne le 14 août 1876, l'Espagne le 14 décem-

---

Seuffert, *Aarchismus und Strafrecht*, 1899. — V. R. D. I. P., t. I, p. 537. — Turpaud, *D'une entente internationale contre les bandits internationaux*, J. I. P., t. XLI, p. 862. — V. aussi Moscatelli, *I delitti politici e gli attentati anarchici in materia di estradizione*, Revista penale, t. XLIX, p. 356.

(1) V. Beauchet, *op. cit.*, n°s 284 285.

bre 1877, la Grèce le 29 mars/11 avril 1906 et les Etats-Unis le 6 janvier 1909, par la Suisse avec l'Autriche-Hongrie le 17 novembre 1888, par la Grande-Bretagne avec la Belgique le 30 mai 1876 et les Etats-Unis le 11 mars 1890, par le traité de Montevideo du 23 janvier 1889. Les lois anglaise du 9 août 1870 et brésilienne du 28 juin 1911 sont également en ce sens. La loi suisse du 22 janvier 1892 (art. 10) laisse au tribunal fédéral le soin d'apprécier si le fait constitue principalement une infraction de droit commun et si l'extradition doit être accordée. Aux termes de la XIV[e] résolution d'Oxford de l'Institut de droit international, « l'Etat requis apprécie souverainement d'après les circonstances si le fait à raison duquel l'extradition est réclamée a ou non un caractère politique ». Telle est aussi l'opinion de la grande majorité des auteurs (Beauchet, Mérignhac, Weiss, etc.) ; quelques-uns seulement ne reconnaissent qu'à l'Etat requérant la faculté de décider si le crime ou délit est ou non politique (Bernard). M. Travers estime que « chacun des deux Etats intéressés, Etat requis comme Etat requérant, doit vérifier, à son propre point de vue, l'existence du caractère politique » (1).

467. — C. — *Délits spéciaux: chasse, pêche, délits forestiers ou ruraux, infractions fiscales.* — Les délits *spéciaux,* prévus par des lois aussi spéciales, ou consistant dans des infractions violant un système particulier d'administration, tels que les délits de chasse ou de pêche, les délits forestiers ou ruraux, ne sont pas une cause d'extradition. On estime qu'ils ne présentent qu'une criminalité relative. Les Etats limitrophes assurent leur répression par des conventions particulières (Allemagne et Belgique, 29 avril 1885; Belgique et France, 7 août 1885) (2). Le principe généralement admis est qu'on ne doit pas non plus accorder d'extradition pour des infractions de nature fiscale (V. loi suisse de 1892, art. 11) : cette solution est critiquée par quelques auteurs (3).

468. — D. — *Délits de presse, délits religieux.* — Dans quelques pays, comme le Brésil (loi du 28 juin 1911) et la Suède (loi du 4 juin 1913), les délits *de presse* sont tous assimilés aux délits politiques, et par suite non susceptibles d'extradition. C'est une déplorable erreur engendrée par une étude incomplète du rôle et du caractère réel de la presse. Les délits de presse ne sont pas tous

---

(1) V. Beauchet, *op. cit.*, n° 363. — Bernard, *op. cit.*, t. II, p. 264. — Mérignhac, *Traité de droit public international*, t. II, p. 757. — Travers, *op. cit.*, t. IV, n° 2048. — Weiss, *op. cit.*, p. 163.

(2) V. Jordan, *Rapports spéciaux de l'Empire allemand et de la monarchie austro-hongroise dans le domaine du droit répressif et extraditionnel*, Revue de droit international privé, 1919, p. 384 et 1920, p. 58.

(3) V. Travers, *op. cit.*, t. IV, n° 2128[3].

d'ordre politique : les journalistes commettent, quoi qu'ils en puissent dire, de véritables délits de droit commun par la diffamation des particuliers, la provocation à l'assassinat ou à la destruction des édifices publics ou privés, les outrages aux bonnes mœurs, etc.; ils ne peuvent échapper à l'extradition que lorsqu'ils présentent en fait un caractère politique. — Les infractions *de nature religieuse,* c'est-à-dire les attaques contre la foi, le dogme ou la divinité ou les atteintes portées à l'exercice du culte et, de façon plus générale, toute violation du principe de la liberté des croyances et des cultes doivent, d'après la pratique française et certaines lois étrangères comme la loi brésilienne de 1911 (art. 12) et le décret russe des Soviets du 28 mars 1918, échapper à l'extradition ; elles ne sont pas, en général, mentionnées dans les accords diplomatiques en matière d'extradition (1). Il y a peut-être quelque exagération à admettre cette solution d'une manière absolue (2). Ce qu'il faut dire c'est que ces infractions, aussi bien que les délits de presse, peuvent, dans certains cas, avoir un caractère politique et, par suite, être exclues comme telles de l'extradition, conformément à la théorie dominante : les infractions aux lois sur la limitation et la dispersion des congrégations ou sur la séparation des églises et de l'Etat (*Ex.*: lois françaises du 1er juillet 1901 et du 5 décembre 1905) ont, semble-t-il, un côté plus politique que religieux.

469. — E. — *Délits militaires.* — La *désertion* des soldats ne compte plus de nos jours parmi les faits pouvant motiver l'extradition (3). On considère que ce délit, si grave qu'il soit et si sévère que soit sa répression, suppose une perversité moins grande chez son auteur qu'un délit de droit commun et n'intéresse pas au même titre le pays de refuge. En France, le principe est le refus d'extradition des déserteurs de l'armée de terre, mais ce pays avait, avant 1830, conclu des conventions d'extradition avec certains Etats (Sardaigne, 1820; Pays-Bas, 1821; Prusse, 1828). De même, la loi brésilienne du 28 juin 1911 refuse d'accorder l'extradition pour des infractions purement militaires. La pratique suisse est aussi dans ce sens (rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1890). Quelques rares traités ont encore, dans le droit moderne, admis l'extradition des déserteurs de l'armée de terre (traités Brésil et Equateur, 3 novembre 1853, art. 6; Grèce et Turquie, 27 mai 1855, art. 6). — L'extradition est, au contraire, usitée à l'égard des

---

(1) Travers, *op. cit.*, t. IV, n° 2128[1].

(2) Comp. Beauchet, *op. cit.*, n° 445.

(3) V. Alphand, *L'expulsion des déserteurs et l'extradition déguisée*, Rev. de dr. intern. privé, 1910, p. 35. — Perels, *Auslieferung desertirter Schiffsmannschaften*, 1883.

matelots ayant abandonné en pays étranger, soit un navire de guerre, soit un navire de commerce. On essaie de justifier cette différence par des raisons économiques empruntées aux intérêts de la navigation : des désertions de marins peuvent compromettre la sécurité du navire. Le caractère de ces raisons explique pourquoi l'extradition des matelots est habituellement réglée dans les conventions consulaires et dans les traités de commerce et de navigation. — Ces principes, en ce qui concerne l'armée de terre et l'armée de mer, ont été consacrés en 1880 par l'Institut de droit international (XVI[e] résolution d'Oxford).

Toutefois, en temps de guerre et entre Etats alliés, on admet la remise réciproque des insoumis et des déserteurs des forces armées de terre et de mer. C'est ce qui a été décidé notamment, au cours de la grande guerre, par des accords des 30 novembre 1914 et 25 juillet 1915 entre la France et la Belgique, une déclaration du 9 mars 1916 entre la France et l'Italie, une convention du 11 janvier 1917 entre l'Allemagne et la Turquie (1).

On reconnaît que les gouvernements ont, en temps de paix, sous réserve naturellement de l'observation de leur propre législation, le droit de s'accorder des extraditions pour faits de désertion. Mais leur liberté peut se trouver modifiée par la survenance de l'état de guerre : un pays qui livrerait à un des belligérants ses déserteurs et n'agirait pas de même vis-à-vis de l'autre manquerait à ses obligations de neutre; d'où cette particularité pour l'application des traités qui stipulent la remise réciproque des déserteurs : ils cessent d'obliger les parties contractantes, non pas seulement, conformément au droit commun, au cas d'hostilités entre elles (n[os] 1049 et s.), mais de plus au cas de guerre entre l'une d'elles et un autre Etat (2).

Les infractions militaires autres que la désertion, par exemple l'*insoumission* et celles qui impliquent des actes de *trahison* ou d'*espionnage*, ne doivent pas donner lieu à extradition (3). — Il va de soi que le fait qu'un crime ou un délit de droit commun est commis par un militaire ne peut pas suffire à faire échapper son auteur à l'extradition. — On doit appliquer aux délits militaires la règle posée pour les infractions communes connexes à des crimes ou à des délits politiques (n[os] 464[4] et s.) (4).

Au cours de la guerre mondiale de 1914-1919, l'Allemagne

---

(1) V. R. D. I. P., t. XXII, Documents, p. 40; t. XXIII, Documents, pp. 4 et 173; Revue de droit intern. privé, 1915-1916, p. 378 et 1917, p. 685. — Comp. Travers, *op. cit.*, t. IV, n[os] 2116 et s.

(2) C'est la remarque que fait M. Travers, *op. cit.*, t. IV, n° 2118[2].

(3) Comp. Travers, *op. cit.*, t. IV, n° 2112.

(4) V. Beauchet, *op. cit.*, n[os] 462 et 465. — Travers, *op. cit.*, t. IV, n[os] 2119 et s.

demanda aux Pays-Bas la livraison de déserteurs allemands qui s'étaient rendus coupables d'infractions de droit commun prévues au traité d'extradition germano-néerlandais. Le gouvernement de la Haye se déclara disposé à accorder l'extradition de ces militaires, à la condition que l'Allemagne lui donne l'assurance que, une fois la poursuite motivant l'extradition terminée et la peine subie, les individus livrés auraient pendant un certain temps la faculté de quitter le territoire allemand. L'Allemagne refusa en principe de prendre un pareil engagement; elle n'y consentit que dans certains cas exceptionnels (1).

469[1]. — F. — *Actes contraires aux lois et usages du droit des gens en temps de guerre.* — Les actes *contraires aux lois et aux usages du droit des gens commis dans une guerre internationale* peuvent-ils être considérés comme des crimes et délits politiques ? Ces actes ne sont pas des infractions politiques, mais des infractions de droit international qui rentrent dans les infractions de droit commun. Il n'y a aucun rapport entre les délits politiques, qui ont principalement pour mobile des divergences d'opinions sur les formes de gouvernement ou les caractères des institutions sociales, et les meurtres, pillages, vols, dévastations, etc., dont la guerre est l'occasion et qui ne sont pas justifiés par le droit international : les actes commis en temps de guerre ne sont pas tous des « faits de guerre » autorisés par le droit de la guerre; il en est parmi eux qui, contraires à ce droit, tombent en réalité sous les incriminations du droit pénal (2). — La question s'est posée dans la pratique à la suite de la guerre mondiale de 1914-1919 en ce qui concerne la responsabilité pénale de l'ex-empereur d'Allemagne Guillaume II, réfugié aux Pays-Bas (3). Dans les conditions de paix imposées en 1919 à l'Allemagne par les puissances alliées et associées, il est dit que Guillaume II est mis en accusation publique pour offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités, qu'il sera jugé par un tribunal spécial composé de cinq juges nommés par les principales puissances alliées et associées, qu'une demande d'extradition sera adressée aux Pays-Bas. — Ces conditions déclarent encore que les personnes accusées d'actes contraires aux lois et coutumes de la guerre seront traduites devant les tribunaux militaires des Alliés ou Associés; que l'Alle-

---

(1) Livre orange néerlandais, avril 1918-juin 1919, p. 36. — V. Travers, *op. cit.*, t. IV, n° 2121.

(2) V. Renault, R. D. I. P., t. XXV, pp. 5 et s.

(3) V. notamment Larnaude et de Lapradelle, *Examen de la responsabilité pénale de l'empereur Guillaume II d'Allemagne*, J .I. P., t. XLVI, pp. 131 et s., 157 et s. — Comp. Jellinek, *L'ex-empereur d'Allemagne Guillaume II en Hollande*, J. I. P., t. XLVI, p. 162. — Simon, *L'extradition de l'ex-empereur Guillaume II et la Hollande*, J. I. P., t. XLVI., p. 958.

magne s'engage à livrer les accusés; que, quand les actes incriminés auront été commis contre des ressortissants de plusieurs puissances, les tribunaux militaires se composeront de membres des tribunaux militaires de toutes les puissances intéressées; que l'Allemagne s'engage à fournir tous les documents et renseignements nécessaires. — Les Pays-Bas ont refusé de livrer l'ex-Kaiser aux puissances alliées parce qu'il s'agissait de faits politiques. Cette argumentation était critiquable (n° 1753[3]) (1).

469[2]. — G. — *Tentative et complicité.* — L'extradition doit être consentie au cas de complicité ou de simple tentative punissable d'un fait donnant lieu à extradition. La plupart des accords le déclarent; quelques-uns toutefois ne font aucune mention de la complicité ou de la tentative ou ne les prévoient que pour certains faits (V. par exemple convention du 4 mai 1910 sur la traite des blanches) (2).

470. — H. — *Fait punissable par l'Etat requérant et par l'Etat requis.* — Pour qu'il puisse y avoir lieu à extradition, il faut que le fait incriminé soit réprimé par la législation de l'Etat demandeur : l'extradition ayant pour objet l'application de la loi pénale du pays requérant, il est, en effet, évident que cette loi ne doit pas tenir pour licite l'acte qui est envisagé. La prescription de l'action ou de la peine fait, comme la non-incriminabilité de l'acte, obstacle à toute livraison. Cette double règle est consacrée expressément par le traité de Montevideo du 23 janvier 1889 (art. 19), par la loi mexicaine du 19 mai 1897 (art. 2), par la loi brésilienne du 28 juin 1911 (art. 2). L'article 227 du traité de Versailles ne paraît pas avoir tenu compte de la règle indiquée, car il admet la mise en accusation de l'ex-empereur Guillaume II pour « offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités », fait qui, au moment de sa perpétration et même au jour de la présentation de la demande d'extradition, n'était puni par aucune loi des Etats demandeurs (3).

Mais est-il nécessaire que la législation du lieu de refuge reconnaisse aussi comme punissable le fait au sujet duquel la remise est réclamée ? L'affirmative doit être admise si on fonde l'extradition sur le droit de punir de l'Etat requis (n° 456). Elle est moins certaine si on ne voit en elle qu'un simple acte d'assistance de la part de cet Etat (n° 456); cependant, même dans ce cas, on peut exiger la répression du fait par l'Etat requis en invoquant le respect de la liberté individuelle que les Etats doivent à tous

---

(1) Comp. Travers, *op. cit.*, t. IV, n°s 2041[1] et 2063[2] et R. D. I., 3[e] série, t. II, p. 131.

(2) V. Travers, *op. cit.*, t. IV, n°s 2018 et s.

(3) V. Travers, R. D. I., 3[e] série, t. II, p. 135.

ceux qui se trouvent sur leur territoire : ce respect n'est-il pas, en effet, méconnu par l'Etat qui livre un individu dont l'acte ne constitue pas pour lui un fait susceptible de répression ? Il est toutefois possible que des faits déterminés soient considérés par un Etat comme immoraux, mais ne soient pas prévus par sa législation parce qu'ils ne sont pas de nature à se présenter dans le pays (*Ex.* : destruction des voies ferrées ou des lignes télégraphiques, délits de piraterie ou de baraterie au regard d'un Etat qui n'a ni chemins de fer ni télégraphes ou d'un Etat qui ne touche à la mer d'aucun côté); il serait excessif d'admettre que l'Etat doive refuser l'extradition pour ces faits parce que ceux-ci ne sont pas chez lui punissables (1).

Si, pour être passible d'extradition, un fait doit être puni par la législation de chacun des pays intéressés, il n'est pas en tout cas nécessaire que la peine prononcée par la loi de l'Etat requérant soit de même nature et de même degré que celle qu'édicte la loi de l'Etat requis.

La pratique de l'extradition paraît dominée par la nécessité d'une incrimination du fait, même dans la législation du pays requis. La plupart des traités stipulent, en effet, expressément ou implicitement, que le fait servant de base à la demande d'extradition doit constituer une infraction punissable d'après la loi de l'Etat de refuge comme d'après celle de l'Etat demandeur (V. traités France avec Belgique, 1874; Danemark, 1877; Espagne, 1877; Pays-Bas, 1895; Grèce, 1906; Etats-Unis, 1909; Suisse avec Portugal, 30 octobre 1873; Belgique avec Bulgarie, 28 mars 1908, etc.). Un traité, celui du 8 avril 1879 entre le Danemark et le Luxembourg, tout en renfermant cette stipulation, déclare que l'extradition peut être accordée pour un fait immoral que l'Etat requis ne punit pas à raison de l'impossibilité de le commettre sur son territoire. La doctrine est, au contraire, sur la question, très divisée : Bernard, Bonfils, Mérignhac, Travers, Weiss et d'autres encore n'exigent pas l'incrimination du fait par l'Etat requis; Beauchet, Biron et Chalmers, Despagnet-de Boeck, Renault, Vidal, pour n'en citer que quelques-uns, déclarent au contraire nécessaire la répression par la loi du pays requis et par celle du pays requérant (2). L'Institut de droit international dit dans sa XI[e] résolu-

---

(1) V. Renault, Annuaire de l'Institut de droit international, t. V, p. 81.

(2) Beauchet, *op. cit.*, n° 232. — Bernard, *op. cit.*, t. II, p. 209. — Biron et Chalmers, *The law and practice of extradition*, 1904, p. 11. — Bonfils, *Manuel de droit international public*, 7[e] édit., n° 471. — Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, n° 279. — Mérignhac, *op. cit.*, t. II, p. 749. — Renault, *op.* et *loc. cit.* — Travers, *op.cit.*, t. IV, n[os] 2150 et s. — Vidal, *Cours de droit criminel*, 5[e] édit., 1916, n° 909. — Weiss, *op. cit.*, p. 135.

tion d'Oxford : « En règle, on doit exiger que les faits auxquels s'applique l'extradition soient punis par la législation des deux pays, excepté dans les cas où, à cause des institutions particulières ou de la situation géographique du pays de refuge, les circonstances de fait qui constituent le délit ne peuvent se produire ».

Les articles 227 et 228 du traité de Versailles n'ont, au point de vue de l'extradition, accordé aucune importance à la circonstance que le fait relevé ne serait pas incriminé dans l'Etat requis ou y serait considéré comme prescrit (V. aussi traités de Saint-Germain, art. 173; de Neuilly, art. 118; de Sèvres, art. 226).

471. — I. — *Fait déjà poursuivi ou jugé dans l'Etat requis.* — On admet généralement que l'extradition ne peut avoir lieu pour un fait qui a donné lieu dans le pays requis à une poursuite ou à un jugement (traités France avec Pays-Bas, 1844, art. 4; avec Angleterre, 1876, art. 10 et avec Grèce, 1906, art. 4; traités Italie avec Danemark, art. 4; avec Allemagne, art. 3 et Pays-Bas, art. 4; lois argentine, 1885, art. 2; brésilienne, 1911, art. 2; russe, 1911, (art. 852, 4 et 5 code pénal); suisse, 1892, art. 12; Fiore, *Traité de droit pénal et de l'extradition*, 1880, p. 566, note). La maxime *non bis in idem* a, au contraire, été formellement rejetée par les articles 228 (traité de Versailles avec l'Allemagne), 173 (Saint-Germain avec l'Autriche), 157 (Trianon avec la Hongrie), 118 (Neuilly avec la Bulgarie) et 226 (Sèvres avec la Turquie); l'article 230 du traité de Sèvres conclu avec la Turquie déclare de même, d'une manière générale, sans faire aucune exception pour le cas où les juridictions turques auraient pu se considérer comme compétentes : « Le gouvernement ottoman s'engage à livrer aux puissances alliées les personnes réclamées par celles-ci comme responsables des massacres qui, au cours de l'état de guerre, ont été commis sur tout territoire faisant, au 1er août 1914, partie de l'empire ottoman » (1).

471¹. — J. — *Fait justiciable d'un tribunal d'exception.* — Les actes qui, d'après la législation de l'Etat requérant, doivent être déférés à une juridiction d'exception peuvent-ils donner lieu à extradition ? On décide généralement qu'en ce cas l'extradition n'est pas possible (V. notamment lois suisse, 22 janvier 1892, art. 9; brésilienne, 28 juin 1911, art. 2; russe, 15 décembre 1911 (art. 852, 8, code pénal); trib. fédéral suisse, 13 juillet 1908, affaire Wassilieff, J. I. P., t. XXXVII, p. 690). Mais cette théorie a été rejetée par les traités de paix de 1919-1920 qui ont mis fin à la guerre mondiale (V. art. 227 et 228, traité de Versailles; art. 173, traité

(1) V. Travers, R. D. I., 3e série, t. II ,p. 181 et *op. cit.*, t. IV, n° 2188².

de Saint-Germain; art. 118, traité de Neuilly; art. 157, traité de Trianon; art. 230 traité de Sèvres) (1).

471ᵉ. — K. — *Fait antérieur ou postérieur au traité d'extradition.* — D'après les points de vue anglais, belge, français, suisse, argentin et américain du Nord, les conventions d'extradition doivent s'appliquer aux infractions commises avant leur conclusion, à moins d'une restriction expresse. C'est aussi la solution de l'Institut de droit international : « Une loi ou un traité d'extradition, dit la VIIᵉ résolution d'Oxford, peuvent s'appliquer à des faits commis antérieurement à leur mise en vigueur ». En effet, le principe qu'en vertu de la non-rétroactivité de la loi pénale on ne peut appliquer la peine édictée par une loi aux faits antérieurs à cette loi n'est pas applicable à l'extradition, car l'extradition n'est pas une peine; de plus, nul inculpé en fuite ne saurait avoir un droit acquis à n'être jamais livré en justice. Beaucoup de traités conclus par la France ne contiennent aucune clause concernant la question; certains, comme la convention du 14 août 1876 entre la France et la Grande-Bretagne, déclarent expressément leur application aux crimes et délits antérieurs; quelques-uns disposent au contraire formellement que les faits antérieurs à leur mise en vigueur ne peuvent être l'objet d'une extradition (France avec Nouvelle-Grenade, 9 avril 1850; Grèce, 29 mars/11 avril 1906; Etats-Unis, 6 janvier 1909) (2).

472. — Les traités d'extradition ont considérablement amoindri l'ancienne importance du *droit d'asile,* dont s'occupaient beaucoup les anciens auteurs. Il ne s'applique guère aujourd'hui qu'aux *réfugiés politiques*. Mais l'Etat, qui leur accorde asile, doit prendre des mesures pour écarter les attaques dirigées contre la sécurité des autres Etats. Il doit leur interdire certaines résidences, leur fixer un lieu spécial de séjour, s'il est nécessaire. — La concession de cet asile n'est pas une obligation pour l'Etat : c'est une pure concession inspirée par l'esprit d'humanité. L'Etat a le droit incontestable d'expulser le *réfugié politique,* si sa présence est de nature à nuire à la tranquillité du pays. Mais, afin que l'expulsion ne devienne pas une extradition déguisée, l'Etat doit éviter de faire sortir le réfugié par la frontière du pays susceptible de poursuivre son extradition; il doit, avant de décerner contre lui un mandat d'expulsion, lui demander dans quel pays il veut se rendre : c'est ce qu'a reconnu, en avril 1920, le premier ministre suédois, M. Branting, lorsqu'il refusa d'extrader à l'Allemagne,

---

(1) V. Travers, *op. cit.*, n° 2132³ et R. D. I., 3ᵉ série, t. II, pp. 133 et 139.
(2) V. Travers, *op. cit.*, t. IV, n°ˢ 2202 et s. — Comp. affaire Balfour, R. D. I. P., t. III, p. 256 et J. I. P., t. XXII, 1895, p. 316.

comme réfugié politique, le docteur Kapp (n° 466). — L'Etat, qui a offert un refuge aux sujets d'un autre Etat, est tenu du devoir moral d'écouter les justes réclamations de ce dernier, de les examiner et de prendre des mesures en conséquence (Heffter, *op.cit.*,§125 et note Geffcken; Bluntschli, *op. cit.*, art. 396 et note). Sir V. Harcourt disait en 1881 : « Le refuge accordé par un Etat libre ne saurait être converti en propagande d'assassinat, soit ici, soit à l'étranger ». Geffcken ajoute : « Quand un Etat accueille des réfugiés, il doit se procurer les moyens de les contenir dans les limites de l'ordre public » (1).

SECTION III. — **Autorité compétente et procédure**

473. — A. — *Autorité compétente.* — L'extradition est pour une large part un acte de souveraineté. La demande d'extradition ne peut être formulée, l'extradition ne peut être accordée que par l'autorité qui a l'exercice de la souveraineté à l'égard des autres puissances. Le pouvoir exécutif seul peut la demander ; seul il peut l'accorder. — La demande d'extradition est présentée et répondue par voie diplomatique. — Quelques personnes souhaitent que les demandes d'extradition soient placées dans les attributions des autorités judiciaires. Leur opinion est dangereuse; elle permet au pouvoir judiciaire de s'entremettre dans les affaires du gouvernement et de gêner la conduite extérieure de l'Etat. L'extradition soulève parfois des questions très délicates qui touchent à la politique et qui, selon la solution donnée, peuvent compromettre ou favoriser les relations amicales entre Etats. Il suffit, pour garantir les intérêts des individus, de bien organiser la procédure à suivre au pays de refuge.

474. — B. — *Procédure.* — Par qui, une fois remise au ministère des affaires étrangères, doit être examinée la demande d'extradition au pays de refuge ? Par le pouvoir administratif ou par l'autorité judiciaire ? L'autorité judiciaire donnera-t-elle un simple avis, ou rendra-t-elle une décision liant le pouvoir exécutif ?

---

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 396. — Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 23 *a*, note 1. — Gengel, *Asylrecht und Furstenmord*, 1885. — Grivaz, *Nature et effets du principe de l'asile politique*, 1895. — Lammasch, *Auslieferungstflicht und Asylrecht*, 1887. — Roguin, *Le droit d'asile en Suisse*, J. I. P., t. VIII, p. 288. — Roszkowski, *Des asiles et des extraditions. Quelques mots sur la procédure d'extradition*, R. D. I., t. XX, p. 55. — En 1903, des journalistes chinois, accusés du crime de lèse-majesté, se sont réfugiés dans la concession internationale de Shanghaï ; pouvaient-ils prétendre au droit d'asile ? La question a été discutée.

Plusieurs systèmes sont en présence.

1° Dans le système *français*, la procédure est administrative et secrète. Mais aucun décret n'est signé par le chef de l'Etat avant que l'inculpé n'ait été arrêté, conduit devant le procureur de la République et mis en mesure de combattre la demande d'extradition. Il est admis à démontrer que les conditions légales n'ont pas été remplies. Le procureur transmet le procès-verbal de l'interrogatoire au ministre de la justice (Circ. minist., 12 octobre 1875, 6 décembre 1876, 15 janvier 1886). — Puis intervient un décret du chef de l'Etat notifié aux ministres de l'intérieur et des affaires étrangères. Celui-ci, par voie diplomatique, fait connaître la décision prise à l'Etat qui avait requis l'extradition.

475. — 2° Dans le système *anglais*, le rôle principal appartient à l'autorité judiciaire. L'inculpé est arrêté et conduit devant un magistrat à Londres, à l'audience publique. Il peut se faire assister d'un conseil. Le débat est contradictoire. Le juge prononce; sa décision peut être attaquée par la voie de l'appel devant la Cour supérieure. — La sentence rendue est communiquée au Secrétaire d'Etat pour les affaires étrangères. Si l'autorité judiciaire s'est prononcée en faveur de l'extradition, le Secrétaire d'Etat n'est pas absolument obligé de livrer l'individu inculpé (Act du 9 août 1870, modifié par ceux du 5 août 1873 et du 8 juillet 1895; traité entre France et Angleterre du 14 août 1876, modifié le 13 février 1896 (1) et complété par convention du 17 octobre 1908). — Ce système offre à la liberté individuelle de sérieuses garanties; mais il nuit à la marche de la procédure qui doit être rapide; il attribue au juge anglais une *compétence anormale* pour statuer sur des faits accomplis en territoire étranger; car le juge examine l'affaire au fond et statue, *en réalité*, sur la culpabilité. Ce système est en contradiction avec le caractère territorial que la jurisprudence anglaise attribue aux lois pénales. Il est inspiré par l'idée que la justice anglaise a la prééminence sur les justices des autres Etats.

L'extradition aux Etats-Unis est réglée par les actes du congrès des 12 août 1848, 22 juin 1860, 8 mars 1869 et 19 juin 1876. C'est le pouvoir judiciaire qui règle la question d'extradition (2). — Au Brésil, aux termes de la loi du 28 juin 1911, la concession de l'extradition est de la compétence de l'autorité judiciaire.

476. — 3° Dans le système *belge* (loi du 15 mars 1874, modifiée par celles du 7 juillet 1875, du 22 mars 1886 et du 28 juin 1899)

---

(1) La convention du 13 février 1896 a substitué dans les articles 7 et 9 du traité du 14 août 1876 le mot « magistrat » aux mots « un magistrat de police à Londres » (R. D. I. P., t. III, Documents, p. 3).

(2) V. pour les détails : Lawrence-Wheaton, *op. cit.*, t. IV, p. 448 et s.

et *hollandais* (loi du 6 avril 1875), l'autorité judiciaire n'est appelée qu'à donner un simple avis, non obligatoire pour le gouvernement. La chambre des mises en accusation de la cour d'appel se borne à examiner la régularité de la demande et non la culpabilité ou l'innocence du prévenu. L'individu réclamé est admis à présenter sa défense sur la question de recevabilité de la demande d'extradition. — La décision prise est communiquée au ministre des affaires étrangères. — En Italie (code pénal de 1889) on suit une marche analogue. — C'est le meilleur système. Il concilie les intérêts de la défense avec le pouvoir juridictionnel de l'Etat requérant. Il ne viole pas les principes de compétence et n'empiète pas sur les attributions de la justice étrangère comme le fait le système anglais.

Dans la Russie des Soviets, un décret du 28 mars 1918 stipule dans les termes suivants : « Si une demande d'extradition est formulée par un pays étranger, elle est examinée par le Commissariat des affaires étrangères, lequel consulte un tribunal sur la qualification à donner au délit : politique, religieux ou de droit commun. L'extradition dépend des résultats de cette enquête ».

En Suisse (loi du 22 janvier 1892, art. 15 à 25), le Conseil fédéral statue souverainement sur l'extradition après interrogatoire du réfugié. Celui-ci peut saisir le Conseil fédéral de questions relatives à l'observation de la loi suisse ou des traités; mais le Conseil n'apprécie pas la culpabilité.

477. — L'Etat requérant l'extradition doit établir et justifier par des pièces régulières l'identité de l'inculpé, sa nationalité, l'accusation ou la condamnation déjà prononcée, la nature du fait incriminé, la compétence de la juridiction saisie du procès criminel. Les traités déterminent, en général, les pièces à l'aide desquelles ces preuves seront fournies. — Trois systèmes sont encore ici en présence.

1° Dans l'un, consacré par un grand nombre de traités, un mandat d'arrêt ou un acte équivalent suffit pour obtenir l'extradition, sans qu'il soit nécessaire de produire des pièces justifiant du renvoi de l'inculpé devant une juridiction de répression (Traité entre Belgique et France du 15 août 1874, art. 5, § 2).

2° Suivant un second système, aussi adopté par de nombreux traités, l'extradition ne peut être accordée que sur la production d'actes opérant renvoi de l'accusé devant une juridiction répressive.

3° Le troisième système est spécial à l'Angleterre et aux Etats-Unis. Il est inspiré par le sentiment d'orgueil et de suffisance déjà mentionné.— Ces Etats n'exigent pas seulement la preuve d'une ordonnance par laquelle le juge de répression a été saisi après

instruction complète. Ils réclament la communication des éléments de preuve, l'ensemble des témoignages, donnés par écrit ou de vive voix, qui seraient nécessaires pour envoyer l'accusé devant une cour d'assises anglaise, si le crime relevait de la juridiction britannique. Pour ces Etats, l'extradition ne peut se fonder que sur la preuve d'une culpabilité certaine. — Ces exigences de l'Angleterre et des Etats-Unis sont contraires au fondement juridique de l'extradition.

478. — La France avait signé un traité d'extradition avec la Grande-Bretagne, le 3 février 1843. Dans l'application de ce traité, l'Angleterre souleva les exigences les plus ridicules et les plus injurieuses pour la justice française. De 1843 à 1865, un assez grand nombre de malfaiteurs furent livrés par la France à la Grande-Bretagne. Mais, dans cette période de 22 ans, la France ne put obtenir qu'une *seule* extradition. C'était un parti pris. La France dénonça les traités du 3 février et du 28 mai 1852. — En 1866, les deux gouvernements furent rapprochés par un sentiment de conciliation. Le nouveau juge anglais, Sir Thomas Henry, était un esprit courtois, ouvert, affranchi de préjugés. Il fut délégué pour étudier le mécanisme de la procédure criminelle française. A la suite de cette étude, l'Angleterre ouvrit, en 1868, une enquête parlementaire qui a abouti aux acts de 1870 et de 1873. Les dispositions de ces acts sont reproduites dans l'article 8 du traité anglo-français du 14 août 1876. — C'est cette convention du 14 août 1876, complétée par la convention du 17 octobre 1908, qui régit encore aujourd'hui, en matière d'extradition, les rapports entre la France et l'Angleterre. En 1910, à propos d'une affaire Savarkar, qui a été réglée par la cour permanente de la Haye, la France a prétendu que les stipulations de la convention de 1876 avaient été méconnues, que la remise de l'inculpé à l'Angleterre avait été irrégulière dans la forme et avait eu lieu sous l'influence d'une erreur (1). — Depuis l'act du 9 août 1870, l'Angleterre a encore conclu des traités d'extradition avec l'Autriche, l'Allemagne, la Belgique, le Brésil, le Danemark, l'Italie, la Suisse, la Tunisie (31 décembre 1889), les Etats-Unis (12 juillet 1889), l'Uruguay (20 mars 1891), Monaco (17 décembre 1891), la Roumanie (mars 1893), etc. (2).

---

(1) V. Robin, *Un différend franco-anglais devant la cour d'arbitrage de la Haye, affaire de l'Hindou Savarkar*, R. D. I. P., t. XVIII, p. 303.

(2) Bernard, *op. cit.*, t. II, p. 105, pp. 356 et s. — Lawrence-Wheaton, *op. cit.*, t. IV, pp. 455 et s.

SECTION IV. — Effets (1)

479. — L'Etat, auquel un inculpé a été livré, ne peut le faire mettre en jugement pour aucune infraction autre que celle mentionnée dans l'acte d'extradition. C'est le principe dit de la spécialité ou de l'effet limitatif de l'extradition. — Cette règle, qui est rigoureusement suivie par la France, n'est pas toujours bien nettement formulée dans les traités. — Elle est inscrite dans la loi anglaise de 1870 (art. 19). — Elle a fait l'objet d'un différend grave entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis en 1875 (affaire Lawrence) : le gouvernement américain a prétendu que l'Etat requérant peut faire juger l'extradé sur tous les chefs relevés à sa charge, à condition de le poursuivre pour le fait qui a motivé la demande et pourvu qu'il ne s'agisse ni d'un délit politique, ni d'un délit expressément réservé. La conduite des Etats-Unis fut blâmée par leurs propres magistrats (2). Une convention, extensive du traité du 9 août 1842, a été signée à Washington entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, le 25 juin 1886. Les Etats-Unis se sont désormais rangés à la doctrine de la spécialité de l'extradition (V. affaire Rauscher, Moore, J. I. P., t. XV, 1888, p. 407). — Le principe de l'effet limitatif de l'extradition a été, jusqu'en 1874, méconnu par la Belgique : avant cette date, en effet, ce pays admettait que l'Etat requérant a le droit de faire juger l'extradé sur tous les faits que la convention générale déclare passibles d'extradition, à moins qu'il ne s'agisse d'un fait expressément réservé par la convention spéciale d'extradition. Ce système extensif a été encore consacré dans un traité du 5 janvier 1877 entre l'Espagne et les Etats-Unis (art. 4) (3).

480. — Si un nouveau crime est découvert à la charge du même inculpé, une nouvelle demande d'extradition doit être formée. Mais l'accusé peut être jugé, sans nouvelle demande, pour les délits *connexes* au crime qui a causé l'extradition. — L'accusé peut consentir à être jugé pour d'autres crimes, à lui imputés. Il y aura parfois avantage. Il se trouvera à l'abri de poursuites ultérieures. Mais pour ne le priver d'aucune garantie et pour éviter que son consentement ne paraisse résulter d'une contrainte, d'une pression exercée sur lui, il sera prudent d'informer l'Etat qui l'a livré (Traités entre : France et Suisse, 9 juillet 1869, art. 7; Italie,

(1) V. Casteil, *Procédure et conséquences de l'extradition*, 1885. — Emmerich, *Les effets de l'extradition*, 1894. — Marcille, *Des effets de l'extradition*, 1899. — Ricci, *Des effets de l'extradition*, 1886.

(2) V. sur l'affaire Lawrence, Beauchet, *op. cit.*, n° 775. — Bernard, *op. cit.*, t. II, p. 495. — Desjardins, Bulletin de la Société de législation comparée, 1877, p. 126. — Ricci, *op. cit.*, p. 14.

(3) V. Beauchet, *op. cit.*, n°• 764 et s.

12 mai 1870, art. 9; Belgique, 15 août 1874, art. 10; Espagne, 14 décembre 1877, art. 10).

L'article 10 de la convention du 15 août 1874 entre la Belgique et la France déclare que l'individu qui aura été livré ne pourra être poursuivi ou jugé contradictoirement pour aucune infraction autre que celle ayant motivé l'extradition, à moins du consentement exprès et volontaire donné par l'inculpé et communiqué au gouvernement qui l'a livré. Cet article a été modifié par une déclaration du 18 juillet 1900, qui admet les poursuites pour les infractions non comprises dans le décret d'extradition, alors même que l'extradé n'y consent pas, lorsque le gouvernement qui l'a livré y donne son assentiment.

481. — L'extradé peut avoir des réclamations à présenter à divers points de vue.— Ces réclamations peuvent se référer à l'irrégularité de l'extradition, résultant de la violation des lois ou des traités de l'Etat requérant. Mais l'extradé n'est pas autorisé à réclamer contre les irrégularités commises par l'Etat requis de l'arrêter et de le livrer. Deux raisons ont été données à l'appui de cette solution : 1° l'extradition étant l'exercice d'un droit souverain de l'Etat requis, celui-ci peut l'accorder, en dehors des cas prévus par les traités ; 2° si, en accordant telle ou telle extradition, l'Etat requis a violé ses propres lois, il ne saurait appartenir aux fonctionnaires ou juges de l'Etat requérant d'apprécier sa conduite. — Il est généralement admis que les tribunaux judiciaires n'ont pas à se prononcer sur la régularité ou l'irrégularité de l'extradition, acte de souveraineté : l'appréciation n'en peut appartenir qu'au gouvernement. Mais encore faudrait-il décider que les tribunaux seront tenus de surseoir au prononcé de leur sentence en attendant cette appréciation gouvernementale. La jurisprudence de la Cour de cassation française est en sens contraire (Cass., 2 août 1883, 11 janvier 1884, Sirey, *Rec. pér.*, 1885.1.509 et 510).

L'extradé prétend qu'il est jugé pour un fait non prévu dans l'acte d'extradition. Peut-il réclamer un sursis pour laisser au gouvernement le temps de statuer sur la portée de l'extradition ? L'affirmative est la seule solution possible, puisque l'extradé ne peut être jugé que sur le fait qui a motivé et fait accorder l'extradition (Cass., 27 janvier 1888, Dalloz, *Rec. pér.*, 1889.1.219).

Les auteurs sont divisés sur le point de savoir si l'extradé, ou le tribunal qui le juge, peut demander la production de l'acte d'extradition pour en apprécier la portée. — Est-ce que la question aurait jamais dû être posée ? On veut donc que les juges, aveugles serviteurs des gouvernements, statuent d'après des actes qu'ils ne connaissent pas !

481[1]. — L'Institut de droit international s'est occupé de l'extradition à Oxford en 1880, à Heidelberg en 1887, à Lausanne en 1888, à Hambourg en 1891, à Genève en 1892, et à Paris en 1894. Dans sa session de Paris il a modifié l'article XXVI de ses résolutions d'Oxford en adoptant un article ainsi conçu : « L'extradé aura le droit de se prévaloir des prescriptions des traités, des lois du pays requérant, relatives à l'extradition et de l'acte même d'extradition, et, le cas échéant, d'en opposer la violation à titre d'exception ».

481[2]. — Le traité d'extradition, conclu le 28 septembre 1896 pour la Tunisie entre la France et l'Italie, contient une stipulation toute particulière qu'il faut indiquer. Il y est dit que si la peine capitale est prononcée en Tunisie contre un sujet italien ou un individu extradé par le gouvernement italien, l'attention du Président de la République française sera appelée, en vue de l'instance en grâce pour la commutation de cette peine, sur l'état actuel de la législation italienne à l'égard de la peine de mort (la législation italienne n'admet pas la peine de mort) (1). Il résulte de là qu'un individu extradé par l'Italie en vertu de ce traité ne saurait être exécuté.

481[3]. — L'individu dont un Etat a obtenu l'extradition peut-il être livré par cet Etat à une tierce puissance qui le réclame à raison d'une infraction qu'elle aurait qualité pour juger ? C'est le problème dit de la *réextradition* (2). Ce problème, qui met en présence, non plus deux, mais trois Etats, se pose à la suite de circonstances très diverses. Il s'agit, par exemple, d'un individu qui ayant commis des crimes sur le territoire de deux nations a fait l'objet de la part de celles-ci d'une demande d'extradition à l'Etat où il s'est réfugié; cet Etat le remet à une des deux nations ; l'autre en demande la livraison au pays auquel il a été extradé après son acquittement ou sa libération dans ce pays. Comment résoudre la difficulté ? — Certains auteurs (Bernard, Billot) (3) admettent que la réextradition est possible sans formalité spéciale, attendu qu'elle est un acte de souveraineté que l'Etat qui tient en son pouvoir le malfaiteur peut toujours accomplir dans la plénitude son indépendance : la nation compétente pour prononcer sur la nouvelle demande d'extradition, ajoute Bernard, « est celle sur le territoire de laquelle le coupable *est trouvé*, car

---

(1) V. R. D. I. P., t. IV, p. 801.

(2) V. Beauchet, *op. cit.*, n°° 968 et s. — Bernard, *op. cit.*, t. II, p. 523. — Billot, Revue générale d'administration, 1878, t. II, p. 314. — Leboucq, *De la réextradition*, J. I. P., t. XXXII, pp. 21 et 902. — Saint-Aubin, *op. cit.*, p. 921. — Travers, *op. cit.*, t. V, p. 436.

(3) Bernard, *op.* et *loc. cit.* — Billot, *op.* et *loc. cit.*

le pays qui l'a livré ne peut prétendre avoir acquis un droit de suite sur lui par cela seul qu'il l'a saisi dans les limites de sa souveraineté ». — D'autres jurisconsultes (Leboucq) (1), poussant à l'extrême la règle de l'effet limitatif de l'extradition, accordée à un Etat déterminé et pour un délit spécialement indiqué, refusent au contraire absolument au pays détenteur du coupable le droit de le livrer à l'Etat tiers : en effet, déclarent-ils, « le pays qui possède naturellement un extradé ne le détient pas juridiquement, il n'a pas de droit de souveraineté sur lui; il doit le considérer, pour toute autre cause que celle de sa remise, comme absent de son territoire et ne peut pas plus le livrer à une tierce puissance qu'il n'aurait qualité pour le juger lui-même à raison de faits étrangers à l'extradition » (2) ; son rôle doit être simplement passif : saisi d'une requête d'extradition de la part d'un pays tiers, il la fera parvenir au pays qui lui a accordé l'extradition, et c'est entre ce dernier pays et la puissance tierce que devra se débattre en définitive la question d'extradition. — Ces deux systèmes absolus sont généralement repoussés par la doctrine (Beauchet, Bomboy et Gilbrin, Lammasch, Renault, Ricci, Saint-Aubin, Travers) (3). Celle-ci considère que la règle de la spécialité de l'extradition fait en principe obstacle à ce que l'Etat auquel un individu a été livré puisse le remettre de son chef à un Etat tiers : le pays primitivement requis n'a accordé l'extradition qu'à un Etat déterminé et pour certaines infractions dont il a pu apprécier le caractère. Mais elle admet que la réextradition pourra avoir lieu de la part de l'Etat détenteur du coupable au profit de la tierce puissance quand se trouveront réalisées certaines circonstances : 1° quand le pays qui lui a remis l'individu réclamé aura donné à la livraison de celui-ci son agrément ; 2° quand l'individu qui lui a été extradé se trouvera sur son sol non plus par l'effet de la remise qui lui en a été antérieurement faite, mais en vertu d'un fait indépendant de cette remise : il a, par exemple, depuis son élargissement, quitté le territoire du premier pays requérant et y est revenu ou, y étant demeuré, il a eu, en fait, le temps de gagner la frontière; la plupart des auteurs admettent encore la possibilité de la réextradition quand l'inculpé lui-même déclare ne pas s'opposer à la mesure sollicitée : cette dernière

---

(1) Leboucq, *op.* et *loc. cit.*
(2) Leboucq, *op.* et *loc. cit.*, p. 919.
(3) Beauchet, *op. cit.*, n° 969. — Bomboy et Gilbrin, *op. cit.*, p. 144. — Lammasch, R. D. I., t. XX, p. 45. — Renault, Annuaire de l'Institut de droit international, t. V, pp. 95-96. — Ricci, *op. cit.*, p. 163. — Saint-Aubin, *op. cit.*, p. 922. — Travers, *op. cit.*, t. V, pp. 438 et s.

opinion a toutefois soulevé certaines critiques (Travers) (1). — L'Institut de droit international, dans sa XXIV[e] résolution d'Oxford en 1880, a décidé que « le gouvernement qui a un individu en son pouvoir par suite d'une extradition ne peut le livrer à un autre gouvernement sans le consentement de celui qui l'a livré », mais il semble exclure par la formule qu'il emploie la possibilité de la réextradition par l'effet du seul consentement de l'extradé. — La question de la réextradition a été longtemps passée sous silence dans les législations et les traités : les lois américaine (1848 et 1876), anglaise (1870), luxembourgeoise (1870), canadienne (1878), belge (1874), hollandaise (1875), péruvienne (1888) n'en parlent pas; il n'en est guère fait mention non plus dans les traités antérieurs à 1880. Les projets français de 1878 et de 1900 sur l'extradition font allusion à la réextradition, ainsi que les lois argentine du 25 août 1885, suisse du 22 janvier 1892, mexicaine du 19 mai 1897, brésilienne du 28 juin 1911, russe du 15 décembre 1911. La réextradition a été prévue dans un assez grand nombre de traités depuis 1880 : Belgique et Roumanie, 15 août 1880; Belgique et Serbie, Belgique et Italie, Belgique et Autriche-Hongrie, 1881; Belgique et Etats-Unis, 1882; Russie et Monaco, 1883; Belgique et Venezuela, 1884; Autriche-Hongrie et Pays-Bas, 1880; Autriche-Hongrie et Monaco, 22 février 1886; Belgique et Pays-Bas, 1889; Allemagne et Congo, 1890; République Argentine et Pays-Bas, 17 septembre 1893; France et Pays-Bas, 24 décembre 1895; Autriche-Hongrie et Suisse, 10 mars 1896 ; Brésil et Etats-Unis, 14 mai 1897; France et Liberia, 5 juillet 1897; Belgique et Chili, 29 mai 1899; Etats-Unis et Suisse, 16 mai 1900; Belgique et France, 18 juillet 1900; Belgique et Etats-Unis, 26 octobre 1901; Belgique et Costa-Rica, 25 avril 1902; Belgique et Saint-Marin, 15 juin 1903 ; Costa-Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Salvador, 20 décembre 1907, etc. Les lois et les traités qui se sont occupés de la réextradition consacrent pour la plupart la solution admise par la généralité des auteurs : ils autorisent la réextradition à un pays tiers, soit avec le consentement de l'Etat qui a remis le coupable, soit lorsque celui-ci y consent lui-même, soit quand, depuis son élargissement, l'individu livré a quitté le territoire de la nation requérante et y est revenu ou a eu la faculté de quitter ce territoire : en général, un délai d'un mois est à cet égard considéré comme suffisant.

481[4]. — Il se peut qu'en vue d'éviter les conséquences d'une

---

(1) Travers, *op. cit.*, t. V, n[os] 2587 et 2645.

absence prolongée, d'échapper aux longs délais de procédure ou de disposer ses juges en sa faveur, un malfaiteur, après une demande d'extradition, ou même avant cette demande, mis en état d'arrestation provisoire et prévoyant que son extradition sera accordée, exprime la volonté d'être remis sans formalités aux autorités du pays compétent pour le juger. Sauf de rares dissidents (van Hamel, Travers) (1), les auteurs sont en général d'accord pour reconnaître la légitimité d'une pareille extradition, qu'ils appellent *volontaire* (Beauchet, Mérignhac, Saint-Aubin, etc.) (2). Quels doivent en être les effets ? Un premier système considère que l'extradé volontaire est un véritable extradé et qu'en conséquence les règles et les limitations de l'extradition s'imposent à ses juges : la seule différence avec l'extradition ordinaire est la suppression des formalités que celle-ci comporte; le pays requis conservera donc son droit d'intervention et, en vertu du principe de la spécialité, l'inculpé ne pourra être jugé que sur les faits spécifiés dans la demande d'extradition ou dans le mandat d'arrêt. C'est le système suivi notamment en Belgique. Dans une seconde opinion, consacrée par la jurisprudence française et la majorité de la doctrine, on soutient que la reddition spontanée fait disparaître la notion même d'extradition et place le malfaiteur dans la situation qu'il aurait eue s'il s'était volontairement constitué prisonnier : dès lors, le gouvernement requis perdra tout droit de contrôle et le gouvernement requérant pourra juger l'extradé volontaire sur tous les faits qui lui sont reprochés, même sur ceux qui ne sont pas visés dans la demande d'extradition ou d'arrestation provisoire. Un auteur, M. Duverdy (Gazette des tribunaux, 8 août 1867), prétend que la question de savoir si l'individu qui renonce est un extradé ou un prévenu qui comparaît volontairement dépend du gouvernement requis : c'est à lui qu'il appartient de résoudre cette difficulté et de dire ce qu'il a entendu faire en autorisant la remise du fugitif.

---

(1) Van Hamel, R. D. I., 2e série, t. XVI, p. 72. — Travers, *op. cit.*, t. V, nos 2384 et s.

(2) Beauchet, *op. cit.*, n° 978. — Mérignhac, *Traité de droit public international*, t. II, p. 784. — Saint-Aubin, *op. cit.*, p. 866.

INDEX ALPHABÉTIQUE

DU TOME Ier

PREMIÈRE PARTIE

N. B. — *Les chiffres indiquent les numéros de l'ouvrage*

A

Abdication. Nationalité, 432.
Abyssinie, 187[1].
Académie de droit international. Création, 61[2], 153[33].
Actes diplomatiques. Source du droit international, 62.
Ada-Kalé, 347[1].
Admission des Etats dans la Société des Nations, 213[2] et s.
Admission des étrangers, 441[1] et s.
Voir *Immigration.*
Africains du Nord. Immigration, 441[20].
Voir *Afrique.*
Afrique. Territoires contestés neutralisés, 369[5]. — Importation des armes et spiritueux, 409[2] et s. — Traite des noirs, 401[1] et s.
Voir *Africains du Nord. Armes à feu. Droit international africain. Spiritueux.*
Agent diplomatique. Personne internationale, 156[1].
Aix-la-Chapelle. Traité de 1668, 91. — Traité de 1748, 98. — Congrès et traité de novembre 1818, 30, 116.
Alabama (Cas de l'), 38, 56[2] note.
Aland. Voir *Iles d'Aland.*
Albanie, 187[10], 366[1].
Albenga (Cas de l'), 51[2].
Allégeance, 423[1].
Allemagne, 170, 174.
Alsace-Lorraine. Réintégration à la France : effet au point de vue de la nationalité, 431[2] et s.
Alvarez. Sa théorie sur le droit international américain, 44[4] et s.
Amérique. Théorie de l'intervention, 313 et s., 314 et s. — Territoires contestés neutralisés, 369[5].
Voir *Amérique centrale. Amérique latine. Droit international américain.*
Amérique centrale, 173.
Amérique latine, 171[4], 314 et s.
Anarchistes, 451, 465.
Ancon. Traité du 20 octobre 1883, 347[2].
Andorre, 177[2], 362[1].
Angarie, 298[10].
Angleterre, 166[2], 167[5], 168.
Voir *Empire britannique. Grande-Bretagne.*
Animaux. Protection, 409[17].
Annam, 185.
Annexion de territoire. Définition, 216. — Effets sur les traités publics, 216[2]. — Sur les dettes publiques, 218. — Sur le domaine, 219. — Sur la législation, 220. — Sur les instances judiciaires et jugements, 220[2]. — Sur la nationalité, 427 et s., 432.
Antichrèse, 338[1] et s.
Application du droit international, 56[2], 63[1] et s.
Arabes. Immigration, 441[20].
Argentine (République), 172[1].
Arica, 347[2].
Arménie, 175[1].
Voir *Arméniens.*
Arméniens. Immigration, 441[20].
Voir *Arménie.*
Armes à feu. Importation en Afrique, 409[2], 409[3].
Arrêt de prince, 298[13].
Asiatiques. Immigration, 441[18] et s.
Voir *Asie.*
Asie. Théorie de l'intervention, 331 et s.
Voir *Asiatiques. Droit international asiatique.*
Asile. Voir *Droit d'asile.*
Assistance mutuelle (Devoir d'), 292 et s., 409[7].
Association de droit international.
Voir *Association pour la réforme du droit des gens.*

Association pour la réforme du droit des gens. Création, 61[2], 153[10].
Associations politiques et commerciales. Personnes internationales, 159.
Autonomie. Voir *Droit d'autonomie.*
Autriche, 166[9], 167[3], 173[1], 175[1].
Azerbeïdjan, 175[1].

B

Bannissement, 435.
Barcelone. Conférence du 20 avril 1921 sur le libre transit, 287[5].
Belgique, 166[5], 364.
Belligérants. Voir *Reconnaissance comme belligérants.*
Berlin. Congrès et traité du 13 juin-13 juillet 1878, 30, 134, 165[1], 190, 318, 340[1], 347, 409[3]. — Conférence africaine du 26 février 1885, 367, 405.
Bibliographie du droit international. Ouvrages (XIVe et XVe siècles, 149[2]; XVIe siècle, 150; XVIIe siècle, 151; XVIIIe siècle, 152; XIXe et XXe siècles [Allemands et Autrichiens, Américains du Nord et du Sud, Anglais, Belges, Bulgares, Danois, Espagnols et Portugais, Français, Grecs, Italiens, Néerlandais, Russes et Slaves, Suédois, Suisses], 153) — Recueils de traités, 153[2]. — Répertoires de traités, 153[2]. — Revues et périodiques, 153[1]. — Sources, 147 et s.
Blaine. Voir *Doctrine de Blaine.*
Blanches. Voir *Traite des Blanches.*
Blancs. Voir *Traite des Blancs.*
Bokharrah, 187[3].
Bosnie, 190[2], 347.
Boycottage, 157, 287[3].
Brésil, 172[1].
Bruxelles. Conférence anti-esclavagiste de 1890, 407, 409[2]. — Conférence de 1899, 409[2].
Bulgarie, 190, 191.
Bureau international de la Paix. Création, 61[2].
Bureau international pour la défense des indigènes, 409[16].
Bureaux officiels pour la publication des traités, 153[2].
Burma, 369[1].

C

Cambodge, 185[1].
Cannes. Conférence de janvier 1922, 239[1], 245, 256 et note, 286[1], 294[3], 295[4], 298[19], 313[23], 442[18], 442[19], 442[20].
Capitulations. Restriction de la souveraineté intérieure d'un Etat, 337, 346.
Caroline (Cas du), 247[3].
Caution judicatum solvi, 442[24].
Centre-Amérique (République du), 173.
Cérémonial, 276 et s., 294[7].
Cession. Droit d'option en cas de cession, 427 et s.
Voir *Démembrement de territoire.*
Chablais, 368.
Changement de nationalité, 417 et s.
Changements dans la condition des Etats, 214 et s.
Voir *Annexion de territoire. Démembrement de territoire.*
Chimie. Rapports avec le droit international, 70[1].
Chine. Commerce ouvert aux autres Etats, 287.
Voir *Chinois.*
Chinois. Immigration, 441[17] et s.
Voir *Chine.*
Chypre, 190[2], 346.
Classement des Etats, 165 et s.
Cocaïne. Suppression des abus, 409[4].
Codification. Codification du droit international, 158[5] et s.
Co-imperium, 344[3].
Colombie, 172[1].
Colonies anglaises. Voir *Dominions britanniques.*
Colonies, possessions et dépendances. Personnes internationales, 159[5], 174[2]. — Commerce, 289.
Comitas gentium, 38 et s.
Voir *Courtoisie internationale.*
Commerce. Droit de libre commerce, 285 et s. — Commerce des étrangers, 442[19].
Voir *Libre commerce.*
Commission des Détroits. Personne internationale, 159[2].
Commission européenne du Danube. Personne internationale, 159[2].
Commission internationale du Danube. Personne internationale, 159[2].
Communauté internationale. Fondement du droit international, 5. — Ses causes, son but, 6 et s., 16, 17 et s., 24. — Organisation, 153[48] et s. — Droits et devoirs mutuels des Etats et des Nations et de la Communauté internationale, 297.

Concert des grandes puissances, 153[57].
Concordats. Leur nature spéciale, 390.
Voir *Pape*.
Condominium, 344[3].
Confédération d'Etats, 169 et s., 298[11].
Confédération de l'Allemagne du Nord, 174.
Confédération germanique, 170.
Conférence de la Paix de La Haye. Première : 30, 40, 42, 63[1], 143[11], 153[69], 275, 278, 396[2]. — Seconde : 30, 39, 42, 63[1], 153[69], 275, 278, 298[19], 319, 396[2], 442[27].
Conférence de la Paix de Paris. Voir *Paris*.
Conférences sanitaires. Voir *Santé*.
Conflits de lois. Solution, 261[2]. — Conflits de lois. En matière de nationalité, 420, 424. — En matière d'état et de capacité : question des émigrés russes depuis 1917, 416.
Congo, 166[6], 367.
Conservation. Droit fondamental des Etats, 242 et s., 305[1].
Constantinople, 369[3].
Constitution sociale. Intervention, 307[3].
Contre-intervention, 305[3], 309.
Convention de Genève. Convention du 22 août 1864, 39.
Voir *Croix-Rouge*.
Coolies. Voir *Traite des Coolies*.
Coopération, 239[2].
Voir *Interdépendance. Solidarité*.
Co-propriété, 344[3].
Corée, 187[6].
Corfou, 369.
Costa-Rica-Packet (Cas du), 298[13].
Courtoisie internationale, 38 et s., 261[2].
Voir *Comitas gentium*.
Coutume. Source du droit international, 47 et s.
Cracovie, 180, 363[1].
Crète, 190[1], 191.
Crimes. Crimes commis en pays étranger : par des nationaux, 437, 438 ; par des étrangers, 442[23] ; dirigés contre Etat étranger, 439. — Crimes commis par des étrangers dans les limites du territoire d'un Etat, 442[24]
Croisades. Leurs effets, 80, 81.
Croix-Rouge. Convention de Genève, 199[2]. — Comité international de Genève, 409[7].
Voir *Croix-Rouge de la Paix. Ligue des Sociétés de Croix-Rouge*.
Croix-Rouge de la Paix, 409[7].
Cuba, 181[1].

D

Danemark. 166[8], 167[4], 366.
Dantzig, 187[3], 191.
Déchéance. Nationalité, 432.
Défense. Voir *Droit de défense*.
Délit international, 298[5].
Voir *Responsabilité des Etats*.
Délits. Voir *Crimes*.
Démembrement de territoire. Voir *Annexion de territoire*.
Déni de justice, 298[18].
Désarmement. Voir *Limitation des armements*.
Dettes publiques. Effets de la transformation d'un Etat, 215[1], 218 et s. — Effets de l'extinction d'un Etat, 225 et s., 232.
Développement historique. Voir *Relations internationales*.
Devoir de respect. Devoir des Etats, 295[1].
Devoirs de la Communauté internationale. Dans les rapports avec les Etats et les Nations, 297 et s.
Devoirs des Etats. Corrélatifs des droits, 235, 238, 290. — Devoirs dans leurs rapports mutuels, 235 et s., 290 et s. — Devoirs moraux, 290[1], 292. — Devoirs juridiques, 290[1], 295. — Devoirs parfaits, 290[1]. — Devoirs imparfaits, 290[1]. — Dans leurs rapports avec les Nations, 296 et s. — Vis-à-vis de la Communauté internationale, 297 et s.
Devoirs des Etats envers leurs sujets résidant à l'étranger, 433 et s.
Devoirs des Etats envers les étrangers, 441 et s.
Devoirs des Nations, 296[3].
Dignité morale. Voir *Droit au respect*.
Diplomatique. Rapports avec le droit international, 70.
Division du droit international, 32 et s.
Doctrine de Blaine, 313[19].
Doctrine de Calvo, 305[2], 317.
Doctrine de Drago, 305[2], 317.
Doctrine de Grant, 313[10].
Doctrine de Lodge, 313[11].
Doctrine de Monroe. Constitution, 153[51], 313. — Origine, 313[1]. — Portée et fondement, 313[2] et s. — 1er *principe* : non colonisation de l'Europe en Amérique (doctrine primitive ; développements de la doctrine), 313[5] et s. — 2e *principe* : non intervention de l'Europe en

Amérique (doctrine primitive ; développements de la doctrine), 313[12] et s. — Application et non application des principes de non colonisation et de non intervention, 313[20]. — La colonisation et l'intervention en Amérique des puissances non européennes. La politique d'hégémonie et d'impérialisme des Etats-Unis, 313[21] et s. — 3e *principe* : non intervention des Etats-Unis en Europe (doctrine primitive ; développements et application de la doctrine. La politique impérialiste des Etats-Unis), 313[27] et s. — L'intervention des Etats-Unis d'Amérique en dehors de l'Europe. Politique impérialiste, 313[2].

La Doctrine de Monroe et l'Amérique latine, 314 et s.

Nature et avenir de la Doctrine de Monroe et de ses dérivés. La Doctrine de Monroe et la Société des Nations, 321 et s.

Projets de MM. Alvarez, Brum et Harding, 326 et s.

Doctrine de Polk, 313[3], 313[9], 313[16], 313[17].

Doctrine de Porter, 305[2].

Doctrine de Roosevelt, 313[18].

Doctrine de Tobar, 313[13], 315.

Doctrine de Wilson, 313[18].

Documents. Source du droit international, 55 et s.

Domaine. Voir *Domaine de l'Etat. Droit de domaine.*

Domaine de l'Etat. Effets de la transformation d'un Etat, 215[5], 219 et s. — Effets de l'extinction d'un Etat, 227, 233.

Voir *Droit de domaine.*

Dominicaine (République), 181[2].

Dominions britanniques. Caractères, 159[5], 174[2].

Dommages. Dommages causés aux étrangers : réparation, 298, 440[1] ; secours, 298[3].

Double Alliance. Alliance franco-russe de 1897, 143[10].

Double nationalité, 418[1], 420, 424.

Doubles impositions, 442[8].

Drago. Voir *Doctrine de Drago.*

Droit à la liberté. Droit des Etats, 253.

Droit à l'existence. Droit des Etats, 238[1], 241.

Droit au respect. Droit des Etats, 279. — Dignité morale, 280. — Prospérité matérielle, 281. — Personnalité politique, 282. — Personnalité civile, 283. — Sanction, 284.

Droit des Nations, 296[1].

Droit commercial. Rapports avec le droit international, 69.

Droit d'asile, 441[23].

Droit d'autonomie. Droit des Etats, 254, 255[1], 305[1].

Droit d'égalité. Droit des Etats, 272, 305[1].

Droit de conservation. Voir *Conservation.*

Droit de défense. Droit des Etats, 244.

Droit de domaine. Droit des Etats, 267.

Droit de gestion administrative. Droit des Etats, 257.

Droit de guerre. Droit des Etats, 271.

Droit de juridiction. Droit des Etats, 263. — Droit des étrangers, 442[25]. — Restriction, 337.

Droit de législation. Droit des Etats, 261. — Effets du changement dans la condition des Etats, 220, 228, 234. — Restriction, 336.

Droit de légitime défense. Voir *Légitime défense.*

Droit de libre commerce. Droit des Etats, 285 et s., 305[2].

Droit de nécessité, 247[3].

Droit de négociation ou de traité. Droit des Etats, 271.

Droit de perfectibilité. Droit des Etats, 243.

Droit de représentation ou de légation. Droit des Etats, 271. — Situation du Pape, 386 et s.

Droit de souveraineté. Droit des Etats, 254 et s., 268 et s.

Voir *Souveraineté.*

Droit de superficie, 344[1].

Droit de sûreté. Droit des Etats, 245.

Droit des gens. Définition, 1, 3.

Voir *Droit international public.*

Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, 22[1].

Droit d'indépendance. Droit des Etats, 268.

Droit d'option, 428 et s.

Droit d'organisation politique. Droit des Etats, 255.

Droit humain, 2[1], 40.

Droit international. Division, 4. — Objet, 2 et s.

Voir *Droit international africain. Droit international américain. Droit*

international asiatique. Droit international européen. Droit international océanien. Droit international positif ou volontaire. Droit international public. Droit international théorique ou rationnel.

Droit international africain, 44[3].

Droit international américain, 44[1] et s.

Droit international asiatique, 44[1].

Droit international européen, 41, 44[2].

Droit international océanien, 44[11].

Droit international positif ou volontaire, 33 et s., 41 et s. — Sources, 45 et s.

Droit international public. Aperçu du développement historique, 71 et s. — Application, 63[1]. — Bibliographie générale, 147 et s. — Codification, 153[5] et s. — Définition, 1, 3. — Division, 32 et s. — Empire, 40 et s. — Fondement, 5 et s. — Interprétation, 63[4]. — Objections contre le droit international public, 26 et s. — Objet, 4. — Organisation internationale, 153[43] et s. — Rapports avec d'autres sciences, 64 et s. — Sources, 45 et s. — Transformations, 153[3] et s. — Universalité, 153[23] et s.

Voir *Droit des gens.*

Droit international théorique ou rationnel, 33 et s., 40.

Droit interne. Voir *Droit public interne. Loi nationale.*

Droit public interne. Rapports avec le droit international, 67.

Droits de fief, 338[1] et s.

Droits de la Communauté internationale. Dans les rapports avec les Etats et les Nations, 297 et s.

Droits de l'homme. Droits innés et primordiaux, 397. — Droits contingents, 397. — Obligation de les respecter, 397[1].

Droits des Etats. Dans leurs rapports mutuels, 235 et s. — Dans leurs rapports avec les Nations, 296 et s. — Vis-à-vis de la Communauté internationale, 297 et s.

Droits innés ou fondamentaux, 237. — Droits acquis ou dérivés, 237. — Droits parfaits, 236. — Droits imparfaits, 236. — Droits absolus, 239[1].

Droits des Etats envers leurs sujets résidant à l'étranger, 433 et s.

Droits des Etats envers les étrangers, 441 et s.

Droits des Nations. Dans leurs rapports avec les Etats, 296 et s. — Dans leurs rapports avec la Communauté internationale, 297 et s. — Sanction, 296[1].

Droits politiques. Etrangers, 442[17].

Droits réels. Constitution au profit d'un Etat, 338[2]. — Constitution au profit de particuliers, 338[3].

E

Ecole internationale de droit international. Voir *Institut des hautes études internationales.*

Ecoles. Variables avec les doctrines, 36, 37, 149, 149[1]. — Variables avec les pays, 44[14], 61[1]. — Anglo-américaine ou anglo-saxonne et continentale ou latine, 44[14]. — Pan-américaine, 44[14]. — Philosophique, positiviste, éclectique, 149.

Economie politique. Rapports avec le droit international, 68.

Ecosse, 167[5], 168.

Egalité. Voir *Droit d'égalité.*

Eglise. Personne internationale, 155.

Egypte, 187[7], 189, 191, 301[7].

Embargo, 298[10].

Emigration. Définition, 410. — Espèces, 410[1]. — Causes, 410[2]. — Effet, 410[3]. — Caractère, 410[5]. — Fondement, 410[6] et s. — Histoire, 411[1]. — Règles, 412 et s. — Emigration des Russes depuis 1917, 416.

Empire britannique, 171[3], 174[2].

Empire d'Allemagne, 174.

Empire du droit international, 40 et s.

Emprunt d'Etat. Conditions, 338[3]. — Effet des changements dans la condition des Etats, 215[1], 218, 225, 232.

Entente cordiale. Accord France et Grande-Bretagne de 1904, 143[20].

Ententes régionales, 44[12].

Voir *Petite Entente.*

Enterprize (Cas de l'), 38.

Epidémies. Défense, 409[7].

Equilibre économique, 250[1].

Equilibre maritime, 251.

Equilibre politique, 23, 108, 153[57], 248.

Erreur judiciaire, 298[13].

Esclavage, 398, 399.

Voir *Traite.*

Esthonie, 175[1], 367[5].

Etat composé, 165[2], 298[11].

Etat fédéral, 172 et s., 298[11].

Etat kurde, 175[1].

Etat mi-souverain, 191.
Etat neutralisé, 348 et s.
Voir *Neutralité perpétuelle.*
Etat protégé, 176 et s., 298[11].
Etat secondaire, 194.
Etat Serbe-Croate-Slovène, 175[1].
Etat simple, 165[1].
Etat soumis au seul paiement d'un tribut, 192.
Etat souverain, 175[1].
Etat vassal, 188 et s., 298[11].
Etats. Définition, 2, 160 et s. — Indépendance et interdépendance, 7 et s. — Eléments, 162 et s. — Personnes internationales, 154.
Classement des Etats, 165 et s. — Etats classés d'après leur structure, 165 et s. — Etat simple, 165[1]. — Etat composé, 165[2]. — Union personnelle, 166 et s. — Union réelle, 167 et s. — Union incorporée, 168. — Confédération d'Etats, 169 et s. — Etat fédéral, 172 et s. — Etats classés d'après leur souveraineté, 175 et s. — Etat souverain, 175[1]. — Etat protégé, 176 et s. — Etat vassal, 188 et s. — Etat mi-souverain, 191. — Etat soumis au seul paiement d'un tribut, 192. — Communauté faisant l'objet d'un mandat international, 192[1]. — Etats classés d'après l'exercice de la souveraineté intérieure et la forme de leur gouvernement, 193. — Etats classés d'après leur puissance et leur force matérielle, 194.
Naissance et reconnaissance des Etats, 195 et s. — Admission dans la Société des Nations, 213[2] et s.
Changements dans la condition des Etats, 214. — Transformation : transformation dans l'organisation politique intérieure, effets. 215[1] et s. ; transformation dans la constitution territoriale, effets, 216 et s., 427 et s. — Extinction des Etats : extinction totale, effets, 222 et s. ; extinction partielle, effets, 230. — Essai d'une théorie générale, 234[2] et s.
Droits et devoirs fondamentaux des Etats dans leurs rapports mutuels, 235 et s. — Classification, 236. — Existence, 238[1]. — Nature, 239[1]. — Droits divers : existence, 241 ; conservation, 242. — Liberté, 253. — Souveraineté intérieure ou autonomie, 254. — Souveraineté extérieure ou indépendance, 268. — Egalité, 272. — Respect, 279. — Libre commerce, 285. — Devoirs moraux, 292. — Devoirs juridiques, 295.
Droits et devoirs mutuels des Etats et des Nations, 296.
Droits et devoirs mutuels des Etats et des Nations et de la Communauté internationale, 297.
Droits et devoirs envers les étrangers, 441 et s.
Droits et devoirs envers les sujets résidant à l'étranger, 433 et s.
Responsabilité, 298 et s. — Responsabilité délictuelle à la suite d'actes du gouvernement, 298[7], de fonctionnaires, 298[12] ou de sujets, 298[13]. — Responsabilité contractuelle, 298[13].
Modifications et restrictions des droits fondamentaux des Etats, 299 et s. — Restrictions à la souveraineté intérieure ou extérieure : intervention et Doctrine de Monroe, 300 et s. — Restrictions au droit de souveraineté intérieure. Immunités de juridiction. Capitulations, 334 et s. — Restrictions au droit de propriété et au droit de défense. Droits réels et servitudes internationales, 338 et s. — Co-propriété, condominium, co-imperium, 344[3]. — Droit de superficie, 344[4]. — Situation anomale de certains Etats et territoires, 345 et s. — Etats et territoires neutralisés, 348 et s.
Etats barbaresques, 192.
Etats de l'Amérique latine, 171[1].
Etats-Unis de l'Amérique centrale, 173.
Etats-Unis de l'Amérique du Nord, 171[2], 172[1].
Etrangers. Admission, 441[1] et s. — Exclusion, 441[11]. — Surveillance et police, 442[1]. — Droits et obligations, 442[2] et s. — Expulsion, 443 et s. — Extradition, 455 et s.
Voir *Dommages. Responsabilité des Etats.*
Europe. Théorie de l'intervention, 300 et s.
Voir *Droit international européen.*
Exclusion. Exclusion des étrangers, 441[11].
Existence. Voir *Droit à l'existence.*

Expulsion. Définition, 443. — Légitimité, 444. — Fondement, 445 et s. — Caractère, 448. — Personnes susceptibles d'expulsion, 449. — Causes, 450. — Effets, 451 et s.
Exterritorialité. Signification et valeur de ce terme, 265, 337. — Cas d'application, 266.
Extinction des Etats. Extinction totale : causes, 222 ; effets sur les traités publics, 223 ; sur les dettes publiques, 225 ; sur le domaine, 227 ; sur la législation, 228 ; sur les instances judiciaires et jugements, 229. — Extinction partielle : causes, 230 ; effets sur les traités publics, 231 ; sur les dettes publiques, 232 ; sur le domaine, 233 ; sur la législation, 234 ; sur les instances judiciaires et jugements, 234[1].
Extradition. Définition, 455. — Légitimité, 456. — Fondement, 457. — Personnes passibles d'extradition. *Quid* des nationaux ? 459 et 460. — Actes motivant l'extradition. Cas divers. *Quid* des crimes politiques, des crimes anti-sociaux ? Faits connexes ; faits complexes, 463 et s. — Autorité compétente et procédure, systèmes divers, 473 et s. — Effets, 479 et s.; réextradition, 481[3]; extradition volontaire, 48[4].

F

Faucigny, 368.
Fictions, 63 et s.
Finlande, 166[7], 167[4], 175[1].
Fiume, 175[1].
Fondement du droit international, 5 et s.
Francfort. Traité du 10 mai 1871, 130.

G

Gage, 338[1] et s.
Garantie. Garantie de la neutralité, 361, 361[2].
Voir *Droits réels.*
Genève. Traité du 20 octobre 1921, 369[6], note.
Voir *Convention de Genève. Croix-Rouge.*
Gênes. Conférence d'avril 1922, 295[1], 298[19], 313[23], 396[4], 442[20].
Géographie. Rapports avec le droit international, 70.
Géorgie, 175[1], 177[1], 367[4].
Gestion administrative. Voir *Droit de gestion administrative.*
Golfe de Finlande, 369[6].
Gouvernement. Voir *Reconnaissance de gouvernement.*
Gouvernement de droit. Voir *Gouvernement de fait.*
Gouvernement de fait, 205[1], 215[3].
Grande-Bretagne, 166[5].
Voir *Angleterre. Dominions britanniques. Empire britannique.*
Grande puissance, 194, 274[2], 278.
Voir *Concert des grandes puissances.*
Grant. Voir *Doctrine de Grant.*
Guerre. Voir *Droit de guerre.*
Guerre civile, 201 et s., 307[5], 307[6].
Guerre de Sécession américaine, 125
Guerre mondiale de 1914-1919, 145.

H

Haïti, 181[3].
Hanovre, 166[2].
Haute-Savoie, 368.
Haye (La). Voir *La Haye.*
Hedjaz, 175[1].
Hégémonie. Voir *Doctrine de Monroe.*
Heimathlose, 418, 420, 424.
Herzégovine, 190[2], 347.
Hindous. Immigration, 441[20].
Histoire. Rapports avec le droit international, 65.
Historique. Voir *Relations internationales.*
Homme. Personne internationale, 157. — Dans les rapports internationaux, 157, 397. — Droits, 397 et s. — Liberté individuelle, 398 et s. — Protection et inviolabilité, 398 et s.
Honduras, 181[3], 366[2].
Hongrie, 166[7], 167[3], 173[1], 175[1].
Humanité. Intervention d'humanité, 307.
Hypothèque, 338[1] et s.

I

Iles d'Aland, 141, 369[6].
Iles de l'Océanie, 187.
Iles finlandaises, 369[6].
Iles Ioniennes, 179, 191, 369.
Immigration, 441[1] et s.
Voir *Emigration.*
Immunité de juridiction. Restriction au droit de souveraineté, 337. — Immunités du Pape, 379, 380, 382, 391.
Impérialisme. Voir *Doctrine de Monroe.*

Impôts. Etrangers, 442[22].
Indépendance. Droit des Etats, 268. — Droit des Nations, 296[2]. — Indépendance du Pape, 375.
Voir *Droit d'indépendance.*
Indes, 166[5].
Indésirables, 441[12] et s.
Individu. Voir *Droits de l'homme. Homme.*
Instance judiciaire. Effets des changements dans la condition des Etats, 220 et s., 228 et s., 234 et s.
Institut américain de droit international. Création, 61[2], 153[10]. — Projet sur les bases fondamentales du droit international, 51[3], 54[2], 159. — Projet sur les droits fondamentaux du continent américain, 320 et note. — Déclaration des droits et devoirs des nations, 238[2] et note, 241, 247[3], 278[3], 294[3], 295[1].
Institut de droit international. Création, 61[2], 153[10]. — Règlement sur les devoirs et droits des puissances étrangères en cas de mouvement insurrectionnel, 200[1]. — Règlement sur la responsabilité des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers en cas d'émeute ou de guerre civile, 298[7]. — Résolution sur la traite maritime, 408[1]. — Projet relatif à l'émigration, 414. — Projets sur les conflits de lois en matière de nationalité, 419. — Projets sur l'admission et l'immigration, les droits et l'expulsion des étrangers, 441[1], 442[1], 442[27], 454. — Projet sur les doubles impositions, 442[1]. — Règles en matière d'extradition, 456[2]. — Projet de M. de Lapradelle sur une déclaration des droits et devoirs des Etats, 238[2] et note.
Institut des hautes études internationales. Création, 61[2], 153[33].
Insurgés. Voir *Guerre civile. Reconnaissance comme insurgés.*
Interdépendance, 13 et s., 239[1], 253[2], 268, 270[2], 286, 304[1], 307, 443[3].
Intérêt. Fondement du droit international, 18[1].
Intérêts. Paiement, 298[20].
Interprétation du droit international, 63[4] et s.
Intervention. Théorie générale. Les interventions européennes, 300 et s. — Définition, éléments et formes, 300 et s. — Légitimité et illégitimité : pratique des Etats, 301[1] ; opinion des hommes politiques, 302 ; doctrine des jurisconsultes, 303 ; principes qu'il convient d'admettre, 304 ; application des principes admis, 305 ; divergences entre les principes admis et les règles adoptées en doctrine et en pratique (constitution sociale, guerre civile, matière religieuse, politique intérieure), 307[2] et s. ; cas de non intervention, 307[12] ; interventions délictuelle et contractuelle, 308 ; contre-intervention, 309 ; caractères et formes de l'intervention dans les cas où elle est autorisée : intervention individuelle et intervention collective, 310 ; intervention d'humanité, 307.
La théorie américaine de l'intervention ; la Doctrine de Monroe et ses dérivés, 312. — Les Etats-Unis et l'intervention : la Doctrine de Monroe, 313 et s. — L'Amérique latine et l'intervention, la Doctrine de Drago, 314 et s.
La théorie asiatique de l'intervention, 331 et s.
L'intervention de la part de la Société des Nations, 333[1].
Intervention collective, 310.
Intervention contractuelle, 308.
Intervention délictuelle, 308.
Intervention d'humanité, 307.
Intervention individuelle, 310.
Irlande, 159[5] note, 167[5], 168, 218[12].
Islande, 166[3], 167[6], 187[11], 367[2].

J

Japon. Commerce ouvert aux autres Etats, 287.
Voir *Japonais.*
Japonais. Immigration, 441[21].
Voir *Japon.*
Jugement. Effets des changements dans la condition des Etats, 220 et s., 228 et s., 234 et s.
Juifs. Protection, 409[14].
Voir *Sionisme.*
Juridiction. Voir *Droit de juridiction. Immunité de juridiction.*
Jurisconsultes. Source du droit international, 58 et s.
Jurisprudence. Source du droit international, 57.

Jus avocandi. Voir *Rappel.*
Jus passagii innocui, 291.
Jus usus innocui, 291.

K

Kiva, 187[3].

L

La Haye. Convention du 6 mai 1882 relative à la pêche dans la mer du Nord, 409[17]. — Conférence de la Paix (Voir ce mot).
Lausanne. Traité du 18 octobre 1912, 143[32].
Légation. Voir *Droit de représentation ou de légation.*
Législation. Voir *Droit de législation.*
Légitime défense, 247[4].
Lettonie, 175[1], 367[3].
Liberté. Voir *Droit à la liberté.*
Liberté de conscience, 442[23].
Libre commerce. Voir *Droit de libre commerce.*
Libre transit, 287[5].
Liège, 364[1].
Ligue des neutres. Neutralité armée de 1780, 107.
Ligue des Sociétés de Croix-Rouge, 409[7].
Ligue Hanséatique. Personne internationale, 159[2].
Limitation des armements, 153[10], 246, 409[6] note.
Lithuanie, 166[1], 167[1], 175[1].
Livres diplomatiques, 62[1].
Lodge. Voir *Doctrine de Lodge.*
Loi des garanties, 377 et s.
Voir *Pape.*
Loi nationale. Source du droit international, 56.
Lola (Cas du), 51[1].
Londres. Traité des : 15 octobre 1831, 364 ; 20 décembre 1841, 403 ; 11 mai 1867, 365 ; 13 mars 1871, 130 ; 30 mai 1913, 143[33], 187[10], 430[3] ; 26 avril 1915, 187[13]. — Déclaration navale du 26 février 1909, 48, 56.
Lorimer. Sa théorie sur les sphères du droit international, 44.
Luxembourg, 166[4], 365.

M

Madagascar, 186.
Maladie. Protection, 409[7].
Malte, 367[3].
Mandat international, 44[1], 192[1].
Mariage. Effet sur la nationalité, 421 432.
Maroc, 143[30], 187[2], 192.
Marshall, 182.
Mathématiques. Rapports avec le droit international, 70[1].
Mer. Voir *Vie humaine.*
Mexique, 172[1].
Minorités. Protection, 258, 409[5] et s.
Modifications et restrictions des droits fondamentaux des Etats, 299 et s.
Moldo-Valachie, 191.
Monaco, 178, 362[1].
Monarchie, 193.
Monroe. Voir *Doctrine de Monroe.*
Monténégro, 134, 190[2], 191.
Morale internationale, 39.
Moresnet, 178[1], 369[1].
Morphine. Suppression des abus, 409[4].

N

Naissance des Etats, 195 et s.
Nation. Définition, 2, 160. — Personne internationale, 159[4]. — Droits et devoirs mutuels des Nations et des Etats, 296. — Droits et devoirs mutuels des Nations et des Etats et de la Communauté internationale, 297. — Respect, 296[1]. — Indépendance, 296[2]. — Reconnaissance, 200[2].
Voir *Reconnaissance comme nation.*
National. Protection à l'étranger, 433 et s.
Nationalité. Voir *Nationalité des personnes.*
Nationalité acquise, 421.
Nationalité des personnes. Principes, 417 et s. — Nationalité d'origine, 420. — Nationalité acquise, par mariage et par naturalisation, 421, 422. — Nationalité imposée par annexion de territoire, 427. — Perte, 432.
Voir *Alsace-Lorraine. Personnes juridiques ou morales.*
Nationalité d'origine, 420.
Nationalité imposée, 427.
Nationalités (Principe des). Voir *Principe des nationalités.*
Naturalisation, 422, 432. — Collective, 427.
Négociation. Voir *Droit de négociation ou de traité. Villes neutralisées en cas de négociations diplomatiques.*

Néréide (Cas du), 56[2] note.
Neuchâtel, 166[3].
Neuilly-sur-Seine. Traité du 27 novembre 1919, 146[2] et s., 217[1], 218[10], 219[3], 258, 296[1], 298[10], 336[1], 408[2], 409[10], 430[2], 430[4], 430[5], 430[7], 430[8].
Neutralité. Neutralité ordinaire et temporaire ; neutralité extraordinaire et perpétuelle ou permanente, 348, 349.
Neutralité permanente. Voir *Neutralité perpétuelle*.
Neutralité perpétuelle. Caractère et causes, 348 à 352. — Neutralité reconnue et neutralité garantie, 351[1]. — Droits et devoirs qu'elle engendre, 353 à 361[3]. — La neutralité perpétuelle et la Société des Nations, 361[1]. — Quels Etats sont perpétuellement neutralisés, 362 à 367[5]. — Territoires neutralisés, 368. — Garantie de la neutralité, 361[2].
Nicaragua, 181[2].
Noirs. Protection, 409[15].
Voir *Traite des Noirs*.
Non intervention. Voir *Intervention*.
Norvège, 166[1], 167[2], 366, 369[3].
Nouvelle-Guinée, 182.
Nouvelles-Hébrides, 187.

O

Objections contre l'existence d'un droit international, 26 et s.
Occupation militaire. Assimilation au protectorat, 176[1]. — Exterritorialité, 266.
Océanie. Voir *Droit international océanien. Iles de l'Océanie*.
Office international d'hygiène publique, 409[6], 409[7].
Opium. Suppression des abus, 409[4].
Option. Voir *Droit d'option*.
Option de nationalité. Voir *Option*.
Organisation internationale. Organisation américaine, 153[53]. — Organisation européenne, 153[56]. — Projets divers, 153[43] et s., 153[59] et s. — Société des Nations, 153[63] et s.
Organisation internationale de l'hygiène, 409[7].
Organisation internationale du travail, 409[8].
Organisation politique. Voir *Droit d'organisation politique*.
Organismes techniques pour la défense de la personnalité humaine, 409[6].

P

Pacte de famille entre les branches de la Maison de Bourbon, 100.
Pacte de la Société des Nations. Traits fondamentaux, 153[64]. — Réserves soumises au Sénat des Etats-Unis, 153[66] note. — Déclarations diverses, 30, 46, 56[1], 146[3], 159[4], 159[5], 241, 256, 294[6], 295[8], 296[2], 296[4], 297[3].
Voir *Société des Nations*.
Panama, 181[1].
Panaméricanisme, 153[58].
Panther (Cas du), 298[12].
Papauté. Son ambition et son autorité, 82, 84.
Voir *Pape*.
Pape. Personne internationale, 156. — Pouvoir temporel, 370 et s. — Pouvoir spirituel, 370 et s. — Disparition du pouvoir temporel, 371 à 374. — Indépendance du Pape, 375. — Analyse de la loi dite des garanties, 377. — Inviolabilité, 379. — Honneurs souverains, 381. — Immunité de juridiction, 382. — Droit de légation, 383. — Liberté du ministère spirituel, 384. — Caractère de la loi du 13 mai 1871, 385. — Relations diplomatiques, 386 et s. — Personnalité internationale du Pape, 391 à 395. — Rôle international du Pape, 396 et s. — Concordats, 390.
Paquete-Habana (Cas du), 51[1], 56[2] note.
Paraguay, 366[2].
Paris. Traité du 30 mars 1856, 30, 42, 44[9], 122, 159[2], 341, 409[5]. — Conférence de la Paix de Paris de 1919, 42, 63[1], 146, 153[71], 238[2], 278[4], 287, 396[4], 409[3]. — Convention aérienne du 13 octobre 1919, 287[3].
Passeport, 413[3], 416, 441[9].
Voir *Emigration*.
Pays-Bas, 166[4], 366.
Paxo, 369.
Perfectibilité. Voir *Droit de perfectibilité*.
Perse, 187[8].
Personnalité civile. Voir *Droit au respect*.
Personnalité politique. Voir *Droit au respect*.
Personne humaine. Voir *Homme*.
Personnes internationales. Quelles sont-elles ? 154 et s.

Personnes juridiques ou morales. Condition à l'étranger, 442[23]. — Nationalité, 442[2].
Personnes physiques. Voir *Nationalité des personnes.*
Petite Entente, 44[13].
Peuplades d'Afrique, 187[1].
Peuplades nomades. Personnes internationales, 158.
Peuples non civilisés. Personnes internationales, 158.
Physique. Rapports avec le droit international, 70[1].
Police. Etrangers, 442[1], 442[24].
Politique. Rapports avec le droit international, 66.
Politique intérieure. Intervention, 307 — Restriction, 334[1].
Polk. Voir *Doctrine de Polk.*
Pologne, 166[1], 167[1], 175[1].
Populations indigènes. Protection, 409[16].
Porstmouth. Traité du 5 septembre 1905, 143[18].
Porte ouverte. Doctrine de la *porte ouverte*, 287[2].
Porter. Voir *Doctrine de Porter.*
Postes. Postes étrangères, 260[2].
Pragmatique sanction, 98.
Précepte universellement admis du droit international, 306.
Préséance, 274[2] et s.
Presse. Source du droit international, 62[2].
Principe des nationalités, 20 et s.
Propagande, 300[3] et note.
Propriété. Etrangers, 442[29].
Voir *Domaine.*
Prospérité matérielle. Voir *Droit au respect.*
Protection. Différence avec le protectorat, 176[1] — Protection des nationaux à l'étranger, 416, 433 et s. — Protection de la personne humaine, 397 et s.
Voir *Protection des minorités.*
Protection des minorités. Voir *Minorités.*
Protectorat, 176 et s.
Voir *Etat protégé.*
Protectorat colonial, 176[2].
Provinces-Unies des Pays-Bas, 171[1].
Prusse, 166[3].
Publicistes. Source du droit international, 58 et s.
Puissance à intérêts généraux, 194.
Voir *Grande puissance.*
Puissance à intérêts particuliers, 194.
Puissance continentale, 194.
Puissance maritime, 194.
Punition. Nationalité, 432.

Q

Quasi-protectorat, 176[3]

R

Race. Egalité, 409[15]. — Protection, 469[15].
Voir *Minorités.*
Radstadt. Congrès de 1797, 112.
Rappel. Rappel des sujets établis à l'étranger (*Jus avocandi*), 434.
Réalités, 63 et s.
Reconnaissance comme belligérants, 200.
Reconnaissance comme insurgés, 199[2].
Reconnaissance comme nation, 200[2].
Reconnaissance de gouvernement, 205.
Reconnaissance des Etats, 44, 199 et s. — Quand et par qui elle peut avoir lieu ? 199[1]. — Formes, 206. — Etendue et effets, 209. — Retrait, 213.
Recueils de traités, 153[2].
Réextradition, 481[3].
Règles de caractère continental, 44[2] et s.
Règles de caractère régional, 44[1].
Règles d'Ecole, 44[14].
Reich allemand, 174.
Réintégration, 431[2], 432[1].
Relations internationales. Historique (De l'Antiquité à la chute de l'Empire romain, 74 et s. — De la chute de l'Empire romain au traité de Westphalie, 79 et s. — Des traités de Westphalie à la Révolution française, 87 et s. — De la Révolution française aux traités de Vienne (1815), 111 et s. — Des traités de Vienne jusqu'à nos jours, 115 et s.).
Religion. Intervention en matière religieuse, 307[1]. — Restriction, 335.
Voir *Minorités.*
Religion chrétienne, 19.
Rente, 338[1] et s.
Réparation. Voir *Dommages.*
Répertoires de traités, 153[2].
Représentation. Voir *Droit de représentation ou de légation.*
Répression des violations du droit international, 153[11].
République, 193.

Respect. Droit des Etats, 279, 305[1]. — Droit des Nations, 296[1]. — Devoir des Etats, 295[4].
Voir *Droit au respect.*
Responsabilité des Etats. Caractères généraux, 298. — Responsabilité morale, 298[2]. — Responsabilité juridique, 298[2] et s. — Responsabilité délictuelle, 298[8] et s. — Responsabilité contractuelle, 298[17]. — Responsabilité directe, 298[4]. — Responsabilité indirecte, 298[4]. — Effet du changement dans la condition des Etats, 215[6]. — Responsabilité pour actes des gouvernements, 298[7]. — Responsabilité pour actes des fonctionnaires, 298[12]. — Responsabilité pour actes des sujets, 298[14]. — Responsabilité des Etats en rapports d'union et de dépendance, 298[11].
Restrictions à la souveraineté intérieure et extérieure des Etats : intervention et Doctrine de Monroe, 300 et s.
Restrictions au droit de propriété et au droit de défense des Etats. Droits réels et servitudes internationales, 338 et s.
Restrictions au droit de souveraineté intérieure des Etats ; immunités de juridiction ; capitulations, 334 et s.
Révolution française, 111.
Revues consacrées au droit international, 153[1].
Risque étatif, 298[7].
Roosevelt. Voir *Doctrine de Roosevelt.*
Roumanie, 190[2].
Russie, 166[7], 167[4], 174[1].
Voir *Soviets (République russe des).*

S

Saint-Germain. Traité du 10 septembre 1919, 146[2] et s., 167[3], 175[3], 217[1], 218[10], 219[3], 220[4], 258, 296[1], 298[15], 336[1], 347, 363, 363[1], 364, 368, 408[2], 409[8], 409[10], 430[2], 430[4], 430[6], 430[7], 430[9].
Saint-Marin, 181, 362[1].
Sainte-Alliance, 116.
Salomon, 182.
Samoa, 182, 367[1].
San Stefano. Traité du 3 mars 1878, 133.
Sanction du droit international public, 153[42] et s.
Santé. Protection : conférences sanitaires, 409[7].
Sarre (Bassin de la), 344[1], 431.
Science du droit international. Rapports avec d'autres sciences, 64 et s.
Secours. Voir *Dommages.*
Sélection. Sélection des étrangers, 441[11].
Serbie, 190[2].
Service militaire. Etrangers, 442[18].
Servitudes internationales, 339 et s.
Sèvres. Traité du 10 août 1920, 146[2] et s., 200[3], 217[1], 218[10], 219[6], 258, 296[1], 301[7], 336[1], 346, 347[3], 369[2], 408[2], 409[10], 430[3], 430[4], 430[5], 430[7], 430[9].
Shimonoseki. Traité du 17 avril 1895, 143[4].
Siam, 369[2].
Sionisme, 200[3].
Situation anomale de certains territoires, 345 et s.
Situation internationale des Etats et des territoires neutralisés, 348 et s.
Smyrne, 347[4].
Société des Nations. Elaboration, 153[60] et s. — Caractères, 153[63] et s., 159[2], 270[4]. — Personne internationale, 159[3]. — Admission des Etats, 213[2] et s. — Dettes publiques, 218[14]. — Intégrité territoriale, 267[1], 283[1]. — Egalité des Etats, 278[1]. — Devoirs moraux, 294[3]. — Droits des Etats, des Nations et de la Communauté internationale, 296[4], 297[2]. — Cour de justice internationale, 28, 44[12], 44[14]. — Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, 22[1]. — Limitation des armements, 153[69], 409[5] note. — Mandat international, 44[1], 192[1]. — Neutralité perpétuelle, 360, 361[1], 363, 365. — Source du droit international, 54[3]. — Responsabilité internationale, 298[17], 298[21]. — Doctrine de Monroe, 321 et s., 325 et s. — Intervention, 333[1]. — Iles d'Aland, 369[5]. — Situation du Pape, 396[3]. — Traite des Noirs, 408[2]. — Traite des Blanches, 409[1]. — Armes et spiritueux en Afrique, 409[3]. — Opium, etc., 409[4]. — Organismes techniques, 409[5]. — Maladie et souffrances, 409[7]. — Organisation du travail, 409[8]. — Protection des minorités, 409[10], 409[11]. — Protection des populations indigènes, 409[16]. — Emigrés russes,

416. — Résolutions, sources du droit international, 54[3]. — Traits fondamentaux, 153[64] et s.

Voir *Admission dans la Société des Nations. Pacte de la Société des Nations.*

Sociétés nationales de droit international. Création, 61[2].

Solidarité, 239[1], 297[3].

Souffrances. Protection, 409[7].

Sources du droit international, 45 et s.

Souverain. Personne internationale, 156[1].

Souveraineté. Droit des Etats, 254 et s , 305[5]. — Intérieure ou extérieure, 164. — Souveraineté intérieure, 254. — Souveraineté extérieure, 268. — Restrictions, 300 et s., 334 et s., 338 et s. — Souveraineté absolue, 253[1]. — Souveraineté relative, 253[2].

Soviets (République russe des), 174[1].

Spiritueux. Importation en Afrique, 409[2], 409[8].

Succession. Etrangers, 442[21].

Succession d'Etat, 234[2] et s.

Suède, 166[9], 167[2], 366, 369[3].

Suisse, 171, 172[1], 363.

Sujets de l'Etat. Droits et devoirs de l'Etat envers eux, 433 et s. — *Jus avocandi*, 434. — Bannissement, 435. — Crimes et délits commis en pays étranger, 298[15], 437. — Crime dirigé contre Etat étranger, 439. — Protection des nationaux à l'étranger, 440.

Superficie. Voir *Droit de superficie.*

Sûreté. Voir *Droit de sûreté.*

Surveillance. Etrangers, 442[1].

Syriens. Immigration, 441[20].

Système colonial, 289.

T

Tacna, 347[2].

Taxe d'entrée. Sur les étrangers, 441[19].

Tchéco-Slovaque, 175[1].

Terre-Neuve. Pêcheries de Terre-Neuve : servitude internationale, 342.

Territoire neutralisé, 368 et s.

Voir *Etat neutralisé. Neutralité perpétuelle.*

Thibet, 369[1].

Titanic (Cas du), 409[5].

Tobar. Voir *Doctrine de Tobar.*

Togo, 182.

Tonkin, 185.

Traite 399 et s.

Voir *Esclavage. Traite des Blanches. Traite des Blancs. Traite des Coolies. Traite des Noirs.*

Traite des Blanches, 409[1].

Traite des Blancs, 401.

Traite des Coolies, 409.

Traite des Noirs. Son histoire, 401[1] et s. — Traite maritime et traite terrestre, 401[1], 405. — Conférence de Berlin de 1885, 405. — Conférence de Bruxelles de 1890, 407 et s. — Convention de Saint-Germain-en-Laye de 1919, 408[2].

Traitement des étrangers, 442 et s.

Traité général ou collectif, 53.

Traité spécial, 52.

Traités. Bureaux officiels pour la publication des traités, 153[2]. — Recueils, 153[2] et s. — Répertoires, 153[2]. — Source du droit international, 52 et s. — Source de droits secondaires et relatifs, 237. — Effets du changement dans la condition des Etats, 215[3], 216[2], 223, 231. — Effets de la neutralité perpétuelle d'un Etat, 358[1].

Transformation des Etats. Dans l'organisation politique intérieure, 215[1] et s. ; effets, 215[3]. — Dans la constitution territoriale, 216 et s. ; effets, 216[1] et s.

Voir *Annexion de territoire.*

Transformations du droit international, 153[3] et s,

Transit. Voir *Libre transit.*

Transvaal, 187[5].

Trianon. Traité du 4 juin 1920, 146[2] et s., 167[4], 175[1], 217[1], 218[19], 219[6], 220[4], 258, 296[1], 298[19], 336[1], 347, 364, 408[2], 409[3], 409[10], 430[4], 430[6], 430[7]; 430[8].

Tribunal international. Etablissement, 153[34].

Tribus sauvages. Personnes internationales, 158.

Tribut. Voir *Etat soumis au seul paiement d'un tribut.*

Triple Alliance. Traité du 7 octobre 1879, Allemagne, Autriche-Hongrie, Italie, 136.

Tunisie, 184.

Turcs. Immigration, 441[20].

U

Ukraine, 175[1].

Union incorporée, 168.

Union interparlementaire. Création,

61[2]. — Projet sur la neutralité permanente des Etats, 361[3].
Union juridique internationale. Création, 61[2]. — Déclaration des droits et devoirs des nations, 238[2] note, 278[3], 294[8], 295[2].
Union personnelle, 166 et s., 298[11].
Union réelle, 167 et s., 298[11].
Universalité du droit international, 153[21] et s.
Uruguay, 366[2].
Usage, 47.
Uti possidetis, 63[1].
Utrecht (Traité d'), 94 et s., 248, 340[1], 342.

V

Venezuela, 172[1].
Versailles. Traité du 3 septembre 1783, 105. — Traité du 28 juin 1919, 39, 146[1] et s., 153[11], 175[1], 178, 187[9], 189, 191, 217[1], 218[10], 219[3], 220[1], 220[4], 252[8], 258, 287, 296[1], 298[10], 336[1], 337, 338[2], 343[2], 344[1], 363, 364, 365, 367[1], 368, 369[4], 408[2], 409[3], 409[5], 409[10], 430[3], 430[4], 430[5], 430[7], 431, 431[1], 431[2], 431[3].
Vie humaine. Sauvegarde en mer, 409[1].
Vienne. Congrès et traités de 1815, 115, 170, 171, 215[6], 275, 363, 368. — Traité de 1864, 128. — De la Triple Alliance du 7 octobre 1879, 136.
Villes neutralisées en cas de négociations diplomatiques, 369[7].
Violations du droit international. Répression, 153[71].
Virginius (Cas du), 247[3].

W

Washington. Traité du 8 mai 1871, 30. — Traités du 13 décembre 1921 et du 6 février 1922, 246, 270[3], 283[1], 304, 313[2], 333. — Conférence de novembre 1921, 153[70], 246, 283[2], 287[2].
Westphalie. Traités du 24 octobre 1648, 87.
Wilson. Président des Etats-Unis d'Amérique. Ses quatorze points de 1918, 146[4]. — Ses propositions complémentaires, 146[4].
Voir *Doctrine de Wilson*.

Z

Zanzibar, 183.
Zollverein. Création, 127. — Personne internationale, 159[2].
Zone. Zone entre Suède et Norvège, 369[3].
Zurich. Traité du 10 novembre 1859, 123.

BIBLIOTECA

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

Numéros
Pages

AVANT-PROPOS

INTRODUCTION

1

I. - Fondement du droit international public

5

II. - Objections contre le droit international public

26

III. - Division du droit international

32

IV. - Empire du droit international public

40

V. - Sources du droit international positif

45

§ 1. - *Sources*

46

§ 2. - *Documents*

55

§ 3. - *Réalités et fictions*

63

VI. - Application et interprétation du droit international

63[4]

VII. - Science du droit international. Ses rapports avec d'autres sciences

64

VIII. - Aperçu du développement historique des relations internationales

71

IX. - Notice bibliographique

147

X. - Les transformations du droit international

153[3]

§ 1. - *Codification du droit international*

153[5]

§ 2. - *Universalité du droit international public*

153[23]

§ 3. - *Tribunal international*

153[31]

§ 4 - *Organisation de la communauté internationale*

153[48]

PLAN DU TRAITÉ

PREMIÈRE PARTIE

LES PERSONNES

154

LIVRE PREMIER. - Les Etats

160

CHAPITRE I. - **Classement des Etats**

165

SECTION I. - Etats classés d'après leur structure

165

§ 1. - *Etat simple*

165[1]

§ 2. - *Etat composé*

165[2]

A. - Union personnelle

166

B. - Union réelle

167

C. - Union incorporée

168

D. - Confédération d'Etats

169

E. - Etat fédéral

172

SECTION II. - Etats classés d'après leur souveraineté

175

§ 1. - *Etat souverain*

175[1]

§ 2. - *Etat protégé*

176

§ 3. - *Etat vassal*

188

§ 4. - *Etat mi-souverain*

191

§ 5. - *Etat soumis au seul payement d'un tribut*

192

§ 6. - *Communauté faisant l'objet d'un mandat international*

192[1]

SECTION III. - Etats classés d'après l'exercice de la souveraineté intérieure et la forme de leur gouvernement

193

SECTION IV. - Etats classés d'après leur puissance et leur force matérielle

194

CHAPITRE II. - **Naissance et reconnaissance des Etats**

195

SECTION I. - Naissance des Etats

195

SECTION II. - Reconnaissance des Etats

199

SECTION III. - Admission dans la Société des Nations

213[2]

CHAPITRE III. - **Changements dans la condition des Etats**

214

SECTION I. - Transformation des Etats

215

§ 1. - *Transformation dans l'organisation politique intérieure*

215[1]

§ 2. - *Transformation dans la constitution territoriale*
216
SECTION II. - Extinction des Etats
221
§ 1. - *Extinction totale*
222
§ 2. - *Extinction partielle*
230
SECTION III. - Essai d'une théorie générale
234[2]
CHAPITRE IV - **Droits et devoirs fondamentaux des Etats dans leurs rapports mutuels**
235
SECTION I. - Droits fondamentaux des Etats
240
§ 1. - *Droit de conservation*
242
§ 2. - *Droit à la liberté*
253
A. - Souveraineté intérieure ou autonomie
254
B. - Souveraineté extérieure ou indépendance
268
1. Droit d'égalité
272
2. Droit au respect
279
3. Droit de libre commerce
285
SECTION II. - Devoirs des Etats
290
§ 1. - Devoirs moraux des Etats
292
§ 2. - Devoirs juridiques des Etats
295
CHAPITRE V. - **Droits et devoirs mutuels des Etats et des Nations**
296
CHAPITRE VI. - **Droits et devoirs mutuels des Etats et des Nations et de la Communauté internationale**
297
CHAPITRE VII. - **Responsabilité des Etats**
298
CHAPITRE VIII. - **Modifications et restrictions des droits fondamentaux des Etats**
299
SECTION I. - **Restrictions à la souveraineté intérieure et extérieure des Etats. Intervention et Doctrine de Monroe**
300
§ 1. - *De l'intervention. Théorie générale. Les interventions européennes*
300
§ 2. - *La théorie américaine de l'intervention. La Doctrine de Monroe et ses dérivés*
312
A. - Les Etats-Unis et l'intervention. La Doctrine de Monroe
313
B. - L'Amérique latine et l'intervention. La Doctrine de Drago
314
C. - Nature et avenir de la Doctrine de Monroe et de ses dérivés. La Doctrine de Monroe et la Société des Nations
321
§ 3. - *La théorie asiatique de l'intervention*
331
§ 4. - *L'intervention de la part de la Société des Nations*
333[1]
SECTION II. - Restrictions au droit de souveraineté intérieure. Immunités de juridiction. Capitulations
334
SECTION III. - Restrictions au droit de propriété et au droit de défense. Droits réels et servitudes internationales
338
§ 1. - *Rentes, droits de fief, gages, antichrèses, hypothèques*
338[1]
§ 2. - *Servitudes internationales*
339
SECTION IV. - Co-propriété, condominium, co-imperium
344[3]
SECTION V. - Droit de superficie
344[4]
SECTION VI. - Situation anomale de l'île de , de la et de l' d'après le traité de , des provinces péruviennes de et d' d'après le traité d'Ancon, de Smyrne d'après le traité de Sèvres
345
SECTION VII. - Situation internationale des Etats et des territoires neutralisés
348
§ 1. - *Etats*
348
§ 2. - *Territoires*
368
LIVRE II. - Le Pape
370
SECTION I. - Nécessité de l'indépendance du Pape
375
SECTION II. - Analyse et caractère de la loi des garanties du 13 mai 1871
377
SECTION III. - Relations diplomatiques de la Papauté.
386
SECTION IV. - Personnalité internationale du Pape
391
LIVRE III. - L'homme dans les rapports internationaux
397
CHAPITRE I. - **Liberté individuelle, protection et inviolabilité de la personne humaine**
398
CHAPITRE II. - **Le droit d'émigration**
410
CHAPITRE III. - **Changement de nationalité**
417

CHAPITRE IV. - **Droits et devoirs de l'Etat envers ses sujets résidant à l'étranger**
433
CHAPITRE V. - **Droits et devoirs des Etats envers les étrangers**
441
SECTION I. - Admission des étrangers. Immigration
441[1]
SECTION II. - Traitement des étrangers
442
§ 1. - *Surveillance et police des étrangers*
442[1]
§ 2. - *Droits et obligations des étrangers*
442[2]
§ 3. - *Expulsion des étrangers*
443
CHAPITRE VI. - **Extradition**
455
SECTION I. - Personnes passibles d'extradition
459
SECTION II. - Actes motivant l'extradition
463
SECTION III. - Autorité compétente et procédure
473
SECTION IV. - Effets
479