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. 1926.

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

10240

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

TROISIÈME PARTIE

Paix

PARIS

Librairie Arthur ROUSSEAU

ROUSSEAU & C^IE, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

—

1926

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

COPYRIGTH BY ROUSSEAU & C° 1926

RÉGIE F... LÉGAL
BIBLIOTH... ...YALE
D...
Le 13 - 4
A Va...
L6 67

٣

TRAITÉ

DE

DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

TOME Ier

TROISIÈME PARTIE

Paix

8.*E
1470
(I,3)

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). **32 années**, 1894-1925.

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^

TROISIÈME PARTIE

Paix

PARIS

Librairie Arthur ROUSSEAU

ROUSSEAU & C^IE^, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

—

1926

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

COPYRIGTH BY ROUSSEAU & C° 1926

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

TABLE DES MATIÈRES

DU TOME Ier

TROISIÈME PARTIE

TROISIÈME PARTIE

	Numéros	Pages
LES RELATIONS PACIFIQUES ENTRE ÉTATS	630	1
LIVRE PREMIER. — Les représentants des Etats	631	3
CHAPITRE I. — **Les souverains**	632	5
CHAPITRE II. — **Les ministres des affaires étrangères** . . .	648	21
CHAPITRE III. — **Les agents diplomatiques**	652	26
SECTION I. — Droit de légation actif et passif	658	32
SECTION II. — Classes des agents diplomatiques	668	41
SECTION III. — Modes d'envoi des agents diplomatiques . .	677	49
SECTION IV. — Devoirs des agents diplomatiques	681	52
SECTION V. — Prérogatives et immunités des agents diplomatiques	684	56
§ 1. — *Inviolabilité*	686	63
§ 2. — *Immunité de juridiction*	700	85
§ 3. — *Prérogatives de courtoisie*	722	98
SECTION VI. — Fin de la mission diplomatique	730	103
CHAPITRE IV. — **Les Consuls**	733	109
SECTION I. — Historique	734	111
SECTION II. — Les consuls dans les pays de chrétienté . .	742	116
§ 1. — *Organisation des consulats*	743	118
§ 2. — *Nomination des consuls*	749	122
§ 3. — *Caractères et immunités des consuls*	753	125
§ 4. — *Attributions et fonctions des consuls*	762	131
§ 5. — *Fonctions et attributions des vice-consuls, des chanceliers et des drogmans ou interprètes* . . .	772	140
§ 6. — *Fin des fonctions consulaires*	775	140

SECTION III. — Les consuls dans les pays hors chrétienté.	776	141
§ 1. — *Pays d'Orient*.	777	145
A. — Turquie.	777	145
I. — Régime des capitulations en Turquie.	778	147
II. — Action de la Turquie pour la suppression des capitulations.	786	161
III. — Suppression du régime des capitulations en Turquie : convention de Lausanne du 24 juillet 1923.	787	166
B. — Egypte.	788	168
C. — Bulgarie.	790	180
D. — Roumanie.	790[1]	183
E. — Serbie	790[2]	186
F. — Monténégro.	790[3]	187
G. — Bosnie et Herzégovine.	790[4]	187
H. — Grèce.	790[5]	188
I. — Chypre.	790[6]	191
J. — Ethiopie.	790[7]	191
K. — Algérie.	790[8]	192
L. — Tunisie.	790[9]	192
M. — Tripolitaine.	790[10]	193
N. — Massaouah	790[11]	194
O. — Maroc	790[12]	194
§ 2. — *Pays d'Extrême-Orient*.	791	198
A. — Chine.	791	198
I. — Régime des capitulations en Chine.	791[1]	201
II. — Action de la Chine pour la suppression des capitulations	791[10]	211
B. — Japon.	791[11]	219
C. — Corée.	791[12]	220
D. — Siam.	791[13]	220
E. — Perse.	791[14]	223
F. — Mascate.	791[15]	224
G. — Birmanie.	791[16]	224
H. — Syrie et Palestine.	791[17]	224
I. — Madagascar	791[18]	226
J. — Zanzibar	791[19]	227
§ 3. — *Pays chrétiens d'Europe assimilés aux pays hors chrétienté*	791[20]	227
Russie soviétique.	791[20]	227
LIVRE II. — Les négociations. — Les Congrès.	792	231
CHAPITRE I. — **Préparation, composition et procédure des congrès et conférences.**	799	236

CHAPITRE II. — **Principaux congrès et conférences des XIXe et XXe siècles** 808 250

CHAPITRE III. — **Style et langue diplomatique** 815 284

LIVRE III. — Les conventions entre Etats ou les traités . . 816 289

CHAPITRE I. — **Règles générales** 818 297

SECTION I. — Formation des traités 818 297

§ 1. — *Conditions de validité intrinsèques ou de fonds* . . 818 297

A. — Consentement . . . . . 818[1] 297

B. — Objet 819 300

C. — Capacité 820 303

§ 2. — *Conditions de validité extrinsèques ou de forme* . . 821 305

A. — Négociation, conclusion et rédaction des traités . 821[1] 305

B. — Ratification et enregistrement des traités 824 316

C. — Publication et promulgation des traités 831 346

SECTION II. — Effets des traités 832 350

§ 1. — *Effets entre les parties* . . . . . 832[1] 350

§ 2. — *Effets à l'égard des tiers* 833 356

SECTION III. — Exécution des traités 835 364

SECTION IV. — Confirmation, prorogation, renouvellement et rétablissement des traités 836 371

SECTION V. — Interprétation des traités 840 373

SECTION VI. — Fin des traités 845 377

CHAPITRE II. — **Les diverses espèces de traités** 861 397

SECTION I. — Traités qui sont sources de droit international 862 399

SECTION II. — Traités politiques 870 402

SECTION III. — Conventions entre belligérants 913 452

SECTION IV. — Traités protecteurs des intérêts sociaux et économiques de l'Etat 914 452

APPENDICE. — Engagements non conventionnels 929 511

QUATRIÈME PARTIE

LES CONTESTATIONS INTERNATIONALES ET LES MOYENS DE LES RÉSOUDRE 930 513

LIVRE PREMIER. — Moyens d'entente pacifique . . . . . 930[1] 515

CHAPITRE I. — **Moyens diplomatiques** 931 516

SECTION I. — Négociations diplomatiques 931 516

SECTION II. — Congrès ou conférences 932 516

SECTION III. — Bons offices et médiation . . . . . 932[1] 518

CHAPITRE II. — **Moyens juridiques**	944	534
SECTION I. — Arbitrage	944	534
§ 1. — *Arbitrage volontaire ou facultatif*	945	542
A. — L'arbitrage volontaire avant les conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907.	945	542
B. — L'arbitrage volontaire d'après les conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907.	955[5]	554
C. — La pratique de l'arbitrage avant et après les conventions de la Haye	956	573
§ 2. — *Arbitrage obligatoire. Clauses et traités d'arbitrage*	967	594
A. — Clause compromissoire	967[1]	595
B. — Traité d'arbitrage permanent	968	603
C. — L'arbitrage obligatoire et les conférences de la Haye	970	614
SECTION II. — Commissions internationales d'enquête	970[6]	621
§ 1. — *Les conventions de la Haye de 1899 et de 1907*	970[6]	621
§ 2. — *Les traités Bryan pour le progrès de la paix*	970[15]	626
SECTION III. — Commissions mixtes	970[17]	630
CHAPITRE III. — **Moyens diplomatiques, politiques et juridiques sous le régime de la Société des Nations**	970[18]	634
SECTION I. — Moyens diplomatiques	970[19]	634
SECTION II. — Moyens politiques et juridiques	970[20]	634
§ 1. — *Arbitrage et examen par le Conseil. Examen par l'Assemblée de la Société des Nations. Articles 12, 13, 15 et 17 du Pacte de la Société des Nations*	970[21]	635
§ 2. — *Cour de justice internationale*	970[30]	646
§ 3. — *Examen par le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations sur la demande de tout membre de la Société en cas de guerre ou de menace de guerre, et en cas de troubles à la paix ou à la bonne entente internationale. Article 11 du Pacte*	970[52]	667
§ 4. — *Les commissions d'enquête depuis le pacte de la Société des Nations. Commissions de conciliation*	970[54]	672
§ 5. — *Le protocole de Genève du 2 octobre 1924 pour le règlement pacifique des différends internationaux et ses suites : les accords de Locarno du 16 octobre 1925*	970[56]	676
LIVRE II. — Moyens coercitifs	971	685
CHAPITRE I. — **Moyens de coercition individuels**	972	687
SECTION I. — Rétorsion	972	687

SECTION II. — Représailles. 975 689
SECTION III. — Embargo. 985 696
SECTION IV. — Boycottage. . . . . 985[1] 698
SECTION V. — Blocus pacifique. 986 703
SECTION VI. — Rupture des relations diplomatiques. . . 994[2] 711

CHAPITRE II. — **Moyens de coercition collectifs**. . . . . 994[3] 713

SECTION I. — Arme économique de la Société des Nations : blocus économique. . . . . 994[3] 713
SECTION II. — Traités de garantie, de sécurité et d'assistance mutuelle. . . . . 994[9] 721

INDEX ALPHABÉTIQUE DU TOME I, 3e PARTIE. 723

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.

TROISIÈME PARTIE

LES RELATIONS PACIFIQUES ENTRE ÉTATS

630. — Par la force même des choses, les Etats sont appelés à avoir entre eux de fréquents rapports. Les relations qu'ils entretiennent ainsi les uns avec les autres, la nécessité de discuter en commun leurs affaires communes, le besoin de concilier leurs intérêts quand il sont opposés ou divergents, le désir de mettre fin aux différends qui les divisent, engendrent pour les Etats le droit et l'obligation de négocier, de contracter des engagements consignés dans des *conventions* ou dans des *traités*.

Mais, personnes juridiques, ils ne peuvent agir, proposer, discuter, conclure que par l'intermédiaire de personnes physiques, chargées de les représenter, investies du pouvoir de traiter pour leur compte et en leur nom. — Quels sont ces représentants ? — Comment s'abouchent-ils ? — Quelles sont les diverses conventions que peut engendrer une entente commune ?

LIVRE PREMIER

LES REPRÉSENTANTS DES ÉTATS

—

631. — Dans la situation présente des sociétés modernes, la multiplicité des intérêts supérieurs des Etats ne permet matériellement pas à un souverain ou chef d'Etat de pourvoir, seul et personnellement, à l'administration du corps social dont il a la suprême direction. A la tête des grands services administratifs sont préposés, sous le nom de *ministre* ou *secrétaire d'Etat*, des mandataires investis de la confiance du souverain. — L'un d'eux est spécialement chargé de diriger et conduire les relations de l'Etat avec les puissances étrangères, il est le représentant attitré et officiel de son souverain vis-à-vis des autres souverains, de l'Etat à l'égard des autres Etats. C'est le *ministre des affaires étrangères*, quelquefois dénommé *chancelier, secrétaire d'Etat ;* en Russie, sous le régime des Soviets, il est appelé *Commissaire du peuple pour les affaires étrangères* (Constitution de la République socialiste fédérative russe des Soviets, du 10 juillet 1918, art. 43). En Suisse, par suite d'une organisation introduite depuis quelques années, c'est le président de la Confédération qui est chargé en même temps de la direction du Département politique (affaires étrangères).

Les relations, de plus en plus nombreuses et de plus en plus importantes, qu'entretiennent entre eux les divers peuples, donnent naissance à des négociations incessantes, réitérées, urgentes souvent. La conduite de ces négociations a, depuis la fin du XVI^e^ siècle, rendu nécessaire la présence de délégués permanents des souverains au siège du gouvernement des différents Etats. — Les mandataires, accrédités par le souverain d'un Etat auprès du souverain d'un autre Etat et soumis à la direction supérieure du ministre des affaires étrangères, sont nommés *agents diplomatiques* ou *ministres publics*.

Souverain, ministre des affaires étrangères, agents diplomati-

ques, tels sont les représentants de l'Etat vis-à-vis des autres Etats.

Nous rapprochons d'eux les *consuls*, dont la mission, quoique permanente, consiste moins à représenter l'Etat auprès d'un gouvernement étranger qu'à le suppléer et le remplacer auprès de leurs nationaux résidant dans leur circonscription consulaire. Dans certains pays d'Orient, les consuls généraux sont souvent assimilés aux agents diplomatiques.

L'Etat peut avoir d'autres mandataires, spéciaux et momentanés, chargés d'une mission précise et déterminée, dont les pouvoirs varient selon la mission confiée.

CHAPITRE PREMIER

LES SOUVERAINS (1)

632. — Les souverains ne sont pas des *personnes internationales*, au sens propre du terme (V. ci-dessus n° 156[1]). Ils ne sont que les représentants suprêmes des Etats dans leurs relations extérieures. Mais, à raison même de l'importance et de la gravité de cette représentation, la coutume internationale réglemente la situation des souverains et chefs d'Etat.

632[1]. — Un souverain n'a pas nécessairement la nationalité de l'Etat qu'il représente. « Il se peut, dit Rivier (*Principes*, t. I, p. 419), qu'un souverain soit personnellement sujet d'un autre ». Cela, remarque cet auteur, « n'entraîne aucune dépendance de

---

(1) V. von Bar, *Compétence des tribunaux allemands pour connaître des actions dirigées contre les gouvernements et les souverains étrangers*, J. I. P., t. XII, p. 645. — Bonfils, *Compétence des tribunaux français à l'égard des étrangers*, 1865, liv. III, ch. I, n°s 389 et s. — Bornhak, *Die inlandische gerichtsberkeit über ausländsche Staaten*, Jahrbuch des offentl. Rectht, 1911. — Bynkershœk, *De foro legatorum*, 1721, cap. III § 13. — Clunet, *Offenses et actes hostiles commis par des particuliers contre un Etat étranger*, J. I. P., t. XIV, p. 5. — Féraud-Giraud, *Etats, souverains, etc.*, 1895. — Gabba, *De la compétence des tribunaux à l'égard des Etats et des souverains étrangers*, J. I. P., t. XV, pp. 180 et s.; t. XVI, pp. 538 et s.; t. XVII, pp. 25 et s. — Hartmann, *De la compétence des tribunaux dans les procès contre les Etats et souverains étrangers*, 1890 et R. D. I., t. XXII, pp. 425 et s. — Laurent, *Droit civil international*, 1880 t. III, n°s 26 et s. — Ch. de Martens, *Causes célèbres*, 1858; *Guide diplomatique*, 5e édit., 1866. — De Paepe, *Etudes sur la compétence civile à l'égard des Etats étrangers et de leurs agents politiques, diplomatiques et consulaires*, 1894. — Piot, *Des règles de compétence applicables aux Etats et aux souverains étrangers*, 1887. — Van Praag, *Juridiction et droit international public*, 1915. — Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, 2e édit., 1899. — Roche du Teilloy, *De la compétence civile à l'égard des Etats, des souverains, des agents diplomatiques*, 1906. — Satow, *A Guide to diplomatic Practice*, 1917, et 2e édit., 1922. — Spée, *De la compétence des tribunaux nationaux à l'égard des gouvernements et des souverains étrangers*, J. I. P., t. III, pp. 329 et s. — Tobar y Borgono, *Du conflit international au sujet des compétences pénales et des causes concomitantes au délit qui les influencent*, 1910, pp. 227 et s. — Ch. de Visscher, *Les gouvernements étrangers en justice*, R. D. I., 3e série, t. III, pp. 149 et 300.

son Etat vis-à-vis de l'Etat étranger ». Oppenheim (*op. cit.*, t. I, § 353) estime qu'il faut en ce cas distinguer entre les actes du chef d'Etat comme souverain et ses actes comme sujet : l'Etat dont il est le sujet a juridiction sur lui pour les derniers et non pas pour les premiers. — En fait, les dynasties appelées à régner sur le trône de Grèce furent successivement d'origine bavaroise (Othon Ier) et d'origine danoise (Georges Ier et ses successeurs). — Le cas s'est également présenté pour les grands-ducs de Luxembourg Aldolphe et Guillaume et pour les grandes-duchesses Marie-Adélaïde et Charlotte qui étaient de nationalité allemande (1). — En 1837, le duc de Cumberland devint roi de Hanovre, mais il était en même temps par titre héréditaire pair anglais et par suite sujet de la Grande-Bretagne ; et en 1844 le juge de la Cour des rôles le considéra comme justiciable des cours anglaises pour les actes passés par lui comme sujet britannique (affaire duc de Brunswick c. roi de Hanovre). — Des difficultés ont été soulevées en 1893 et 1894 dans les chambres anglaise et allemande à l'occasion du duc d'Edimbourg, fils de la reine Victoria, qui fut appelé par droit héréditaire au duché de Saxe-Cobourg Gotha (2).

632². — Chaque monarque ou chef d'Etat ne possède le droit de représentation que dans les limites où ce droit lui est reconnu par la législation constitutionnelle de son pays. — Peu importe le titre employé pour désigner la personne à laquelle est déléguée l'autorité suprême, la direction supérieure des intérêts de l'Etat : *empereur, roi, président* ; peu importe que cette autorité suprême soit conférée à une seule personne physique, ou à un corps politique, *directoire, conseil fédéral,* etc. Dans la Russie des Soviets, c'est le président du Conseil exécutif pan-russe qui peut être considéré comme faisant fonctions de président de la République (Constitution du 10 juillet 1918, art. 31 et s.) (3).

633. — Peu importe aussi en droit international public l'origine du pouvoir du chef de l'Etat.

Assurément un souverain illégitime, un usurpateur ne peut imposer aux autres souverains l'obligation de le reconnaître et le devoir de lui rendre les honneurs ordinaires. Mais, à leur refus, il répondra par la rupture de tous rapports. — Dans la pratique internationale, les souverains ne pouvant régulièrement s'improviser juges de la légitimité les uns des autres, le fait de l'exercice non contesté du pouvoir suprême est seul pris en considération.

---

(1) V. Simonis, J. I. P., t. XLVI, p. 234.
(2) V. R. D. I. P., t. I, pp. 154 et 278.
(3) Le premier président (*Starosta*) du Conseil exécutif fut M. Kalinine. — Le Conseil exécutif est élu par le Congrès panrusse (Parlement) et ne doit pas comprendre plus de 200 membres.

— Le Saint-Siège Apostolique, à plusieurs reprises, et notamment dans une bulle de Grégoire XVI (*Sollicitudo Ecclesiarum*) en 1831 et dans une encyclique de Léon XIII, a déclaré que l'usage traditionnel de l'Eglise catholique a été de traiter avec les défenteurs réels du pouvoir, sans que pour cela elle reconnaisse leur légitimité. — Le président des Etats-Unis Monroe faisait une déclaration analogue dans son célèbre message de 1823.

634. — Le souverain étant, à l'égard des autres nations, la vivante représentation de l'Etat, il est indispensable que le caractère dont il est revêtu soit solennellement établi vis-à-vis des Etats étrangers. De là la coutume de notifier officiellement l'avènement des rois et empereurs, des souverains héréditaires, et l'élection des présidents de République.

Cette notification est habituellement accompagnée de la promesse de continuer les relations amicales, les bons procédés antérieurs et de l'expression du désir d'en obtenir de semblables en retour. — La réponse apporte des félicitations, des compliments, des promesses et des espérances d'amitié. — Parfois, quand un lien particulier unit les familles régnantes, un ambassadeur extraordinaire est chargé d'aller faire avec pompe la notification du nouvel avènement (1). Le Saint-Siège regardait autrefois comme un devoir des souverains catholiques l'envoi d'ambassades d'obédience dès leur entrée au pouvoir.

Quand un pape décède, les cardinaux appelés à élire son successeur, se réunissent en conclave. Le cardinal camerlingue (Chambellan) notifie à toutes les puissances catholiques et à toutes celles qui sont en relations avec le Saint-Siège la mort du pape et l'ouverture du Conclave. Il lui est répondu (2).

634¹. — Quand il y a transformation de régime, pouvoir nouveau, il est d'usage de demander aux puissances étrangères une reconnaissance expresse, comme condition de la continuation des rapports internationaux. — Ainsi, la Bavière ayant refusé de reconnaitre Victor-Emmanuel comme roi d'Italie, Cavour retira l'*exequatur* en Italie à tous les consuls bavarois. — En 1903, le roi Alexandre Ier, de la famille des Obrenowitch, fut assassiné dans son Palais à la suite d'une conjuration militaire ; son successeur Pierre Ier, de la famille des Karageorgewitch, que les conjurés désiraient voir monter sur le trône, ne fut reconnu qu'après un temps plus ou moins long par les puissances étrangères (3). — A la suite d'une révolution qui éclata à Lisbonne dans la nuit du 3 au 4 octobre 1910, la République a été proclamée le 5 en Portugal;

---

(1) Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, ch. IV.
(2) V. Lucius Lector, *Le Conclave*, 1894. — Comp. ci-dessus n° 375.
(3) V. R. D. I. P., t. XI, p. 105.

le nouveau gouvernement a notifié aussitôt son avènement aux puissances, dont plusieurs le reconnurent sans tarder. — En 1914, les Etats-Unis refusèrent de reconnaître M. Huerta comme Président du Mexique. — La Russie, l'Autriche et la Prusse ne reconnurent qu'en 1848 Isabelle comme reine d'Espagne (1).

635. — D'autres notifications que celles de l'avènement des souverains sont encore en usage. Elles ont pour objet les événement de famille, tels que naissance, mariages, etc. — Au cas de décès d'un souverain, d'un prince de la famille royale, les autres cours prennent le deuil, dont la durée est variable et l'ordonnancement fixé par les usages particuliers de chaque cour.

Les chefs d'Etat échangent aussi des présents. — Le Pape, notamment, le dimanche de *Lætare*, bénit un bouquet de roses d'or et l'envoie avec une certaine pompe à une princesse catholique.

Les chefs d'Etats échangent encore entre eux les divers ordres et les décorations par eux institués. Quand une guerre éclate entre leurs pays, il se peut qu'ils se voient privés des ordres et des décorations qui leur ont été respectivement accordés : aïnsi, au mois d'août 1914, à l'ouverture de la grande guerre, l'empereur d'Allemagne, l'empereur d'Autriche, le roi de Wurtemberg, etc., devenus ennemis de la Grande-Bretagne, cessèrent d'être membres de l'ordre de la Jarretière.

Les divers actes de courtoisie dont il est ici question sont des manifestations variées de la considération et du respect, en lesquels se tiennent réciproquement les Etats.

636. — Aucun Etat ne peut exiger que les autres Etats reconnaissent les titres qu'il s'attribue, pas plus que les titres et dignités dont il décore son chef. — Mais le titre dont on se pare n'a de valeur positive que s'il est reconnu par les autres souverains. En outre, un titre, servant habituellement à désigner le rang qu'un Etat prétend posséder parmi les autres Etats, ne saurait être pris arbitrairement et sans tenir compte de la communauté dont l'Etat est membre. — Aussi les chefs d'Etat, qui s'attribuent un titre supérieur à celui qu'ils avaient déjà, s'empressent-ils d'obtenir la reconnaissance et l'adhésion des autres chefs d'Etat.

Cette reconnaissance, qui ne saurait être refusée sans motifs, a été quelquefois retardée. Le titre de *roi de Prusse*, que prit Frédéric I^er^ en 1701, ne fut reconnu par le Pape qu'en 1786. — Le tsar Pierre I^er^ prit le titre d'*empereur* en 1721 et n'en obtint la reconnaissance qu'en 1723 de la Prusse et de la Suède, en 1732 du Danemark, en 1742 de l'Angleterre, en 1745 de la France, en 1759 de l'Espagne. En outre la Russie déclara par *lettres réversales*

---

(1) V. en ce qui concerne la reconnaissance du nouveau sultan du Maroc Moulay-Hafid en 1909, Rougier, R. D. I. P., t. XVI, p. 232.

que cette reconnaissance ne modifierait pas le cérémonial établi et ne créerait aucune préséance pour l'empereur de Russie (1). — Napoléon Ier eut grand'peine à obtenir du Sultan la reconnaissance du titre *impérial* ; c'est seulement en janvier 1806 qu'il put y parvenir ; la Grande-Bretagne ne le reconnut jamais. — Ce n'est qu'en 1862 que la Russie reconnut Victor-Emmanuel comme roi d'Italie. — Au congrès d'Aix-la-Chapelle, 11 octobre 1818, les cinq grandes puissances refusèrent d'accéder au vœu de l'électeur de Hesse, qui voulait prendre le titre de *roi*.

Dans le passé, le titre d'*empereur* désignait la plus haute dignité. Les rois de France se le donnaient dans leurs négociations avec la Porte Ottomane et les Etats africains. La capitulation du 28 mai 1740 entre la Turquie et la France parle expressément de l' « empereur de France » (préambule et art. 17).

Le prince de Bulgarie, après l'érection de sa principauté en royaume indépendant le 5 octobre 1908, a pris le titre de Tsar des Bulgares ; ce titre a été, après des négociations diplomatiques, reconnu par les puissances (2).

Le titre de *prince* est attribué aux membres de la dynastie régnante. — L'héritier présomptif d'une couronne a parfois un titre spécial : Dauphin, prince de Galles, prince des Asturies, prince d'Orange, prince de Naples, etc.

Un souverain a droit à être désigné par les chefs des autres Etats par son titre habituel et reconnu.

637. — Aux siècles passés, les titres des souverains donnèrent naissance à de nombreuses querelles. Les titres, en effet, avaient une valeur considérable, par suite de la confusion entre l'Etat et la personne du souverain, qu'entraînait le système de monarchie pure. Il n'était pas indifférent que le roi d'Angleterre prît le titre de roi de France. — Au XIXe siècle, idées et mœurs se sont modifiées. Une autre conception du pouvoir royal domine en Europe. L'Etat ne s'absorbe plus en la personne de son souverain.

638. — Il est des titres consacrés par l'usage. — Le pape est appelé *Sa Sainteté, Summus Pontifex, Très Saint Père*. — Le sultan, *Sa Hautesse*. On dit *Majesté* aux empereurs et aux rois, *Altesse Royale* ou *Sérénissime* à un grand duc ou à un prince du sang. De *Sérénissime* aussi se qualifiaient les Républiques de Gênes, de Venise et de Pologne.

Dans leurs relations avec l'Eglise catholique, quelques rois prenaient des épithètes particulières Le roi de France était qualifié de *Fils aîné de l'Eglise*, de *Majesté très chrétienne* ; le roi

---

(1) De Martens, *Guide diplomatique*, t. II, p. 228.
(2) V. Scelle, R. D. I. P., t. XVI, p. 548.

d'Espagne, de *roi catholique;* celui de Portugal, de *roi très fidèle,* etc., etc.

Les monarques parlent et écrivent au pluriel *nous* et s'adressent à la troisième personne: *Votre Majesté.*

Par courtoisie, on conserve le qualificatif de *Majesté* aux rois détronés ou ayant abdiqué (V. n° 647[3]).

On distingue, dans la correspondance des souverains, trois sortes de lettres : 1° Les lettres de *Conseil* dans lesquelles le cérémonial est observé en tous points : en vedette, les titres du souverain ; papier grand format ; apposition du grand sceau ; contresignature du Ministre des affaires étrangères. Ces lettres sont employées dans les circonstances importantes ou solennelles ; elles font partie des papiers d'Etat ; les minutes en sont conservées aux archives du Ministère. — 2° Les lettres de *cabinet* ont une forme plus simple : on n'appose que le petit sceau ; elles ne sont pas contresignées. — 3° Enfin les lettres *autographes*, pour lesquelles aucune forme n'est fixée par l'usage.

639. — L'ensemble des usages et coutumes qui règlent les relations, l'emploi des titres, celui de certaines formes entre cours souveraines ou entre souverains, compose l'*étiquette.* — Elle ne constitue ni un ensemble de droits, ni un ensemble de devoirs (*sensu stricto*) ; mais elle est le signe extérieur de la manière de comprendre les droits et les devoirs. Elle donne la mesure de la dignité reconnue à l'Etat, comme entre particuliers les marques de politesse sont le signe de l'estime qu'ils s'accordent. — L'honneur des Etats est affecté par le traitement appliqué à leurs souverains et le degré de respect accordé à l'Etat se mesure par le respect dont est entouré son chef. — Aussi les actes de pure courtoisie ont-ils dans les relations entre souverains une plus grande importance qu'entre particuliers.

En principe, l'égalité de rang est complète entre rois et empereurs. Il n'en fut pas toujours ainsi. Au XVI[e] siècle le sultan ne traitait d'égal à égal qu'avec l'Empereur de France ; les autres souverains étaient vis-à-vis de lui dans un état d'infériorité, ils n'étaient considérés que comme les égaux du grand-vizir. C'est ainsi que, dans les négociations qui aboutirent à la trêve en 1533 entre l'Autriche et la Turquie, on mit constamment Ferdinand d'Autriche sur la même ligne que le grand-vizir Ibrahim et dans la position d'infériorité d'un vizir à l'égard du sultan (1). Mais cet état de choses n'a pas tardé à se modifier. Dans le traité de paix qui fut signé en 1608 entre l'Autriche et la Turquie, il est dit que les deux souverains au nom desquels le traité est conclu

---

(1) Charrière, *Négociations de la France dans le Levant,* 1848-1860, t. I, p. 244, note 1.

sont sur un pied d'égalité (1). Cependant, dans la capitulation du 28 mai 1740 entre la Turquie et la France, il est encore déclaré (art. 17) que la famille des empereurs de France est en possession des rênes de l'autorité souveraine avant les rois et les princes les plus renommés parmi les nations chrétiennes. — A la fin du XVII[e] siècle, quand après les victoires qu'il avait, de concert avec l'Autriche, remportées sur les Turcs, le roi de Pologne, Jean Sobieski, vint à Vienne, on prétendit ne pas lui accorder les honneurs royaux, attendu qu'il était non pas un roi héréditaire, mais un roi élu.

Longtemps fut attribuée aux têtes couronnées une préséance sur les chefs de République. Cela n'existe plus aujourd'hui. — Cependant M. Strisower (*Exterritorialität*, dans l'*Oesterreichisches Staatswörterbuch* de MM. Müchler et Ulbrich) semble ne pas reconnaître aux Présidents de République des prérogatives aussi étendues qu'aux autres souverains : il déclare leur situation incertaine (Comp. Rivier, *op. cit.*, t. I, p. 424). — On ne voit aucun motif de distinguer. Le chef de l'État, qu'il soit prince héréditaire ou président électif, demeure toujours, à l'étranger, la représentation vivante de l'Etat qu'il dirige : que son pouvoir soit plus ou moins étendu, c'est une considération qui ne doit jouer aucun rôle dans les relations extérieures ; toutes les raisons qui militent en faveur des Empereurs et des Rois subsistent lorsqu'il s'agit des Présidents de République. — Quand en décembre 1918 le Président des Etats-Unis Wilson vint en Angleterre, il y reçut tous les hommages auxquels un monarque eût pu prétendre.

Les Puissances catholiques accordent au Pape le premier rang et lui rendent des honneurs particuliers. — Les autres souverains se conduisent d'après leurs sentiments personnels envers le Pape.

Les détails des rencontres personnelles des souverains sont habituellement réglés d'avance par leurs ministres ou les officiers de leur maison. — Les mœurs courtoises et polies de notre époque ont beaucoup simplifié ces points.

Un souverain se rend-il en pays étranger, une réception solennelle, conforme à son rang et à sa dignité, doit lui être faite. Mais, de nos jours, fort souvent, les souverains, désireux d'éviter les fatigues inhérentes à ces réceptions d'apparat, préfèrent voyager *incognito* (2). Le gouvernement du lieu du voyage est pressenti à l'avance et mis ainsi en mesure de prendre discrètement les mesures nécessaires pour assurer à la fois l'incognito, la sécurité et le respect de la personne du souverain étranger (V. n° 644[1]).

---

(1) Noradounghian, *Recueil d'actes internationaux de l'Empire ottoman*, 1897, t. I.

(2) Sur la compétence des tribunaux d'un pays pour juger le souverain qui y voyage *incognito*, V. *infrà*, n° 644[1].

640. — Le caractère propre à un chef d'Etat, inhérent à sa personne, l'accompagne et le suit dans tout pays où il passe ou séjourne. On doit respecter dans sa personne la souveraineté de l'Etat dont il a le gouvernement. — Des publicistes invoquent à cet égard la fiction de l'*exterritorialité*. Fiction dangereuse ou inutile. — Les anciens auteurs ont longuement discuté la question de savoir si les souverains en voyage doivent jouir de cette fiction. Puffendorf, Bynkershoek étaient pour l'affirmative; Cocceius, pour la négative. G.-F. de Martens et Klüber constatent qu'un usage universellement reconnu accorde cette exterritorialité à tous les princes régnants. Heffter, Blüntschli, F. de Martens approuvent la pratique internationale (1).

Le droit, pour une personne souveraine, d'être considérée comme souveraine et comme indépendante sur le territoire étranger se comprend et se justifie sans l'aide d'aucune fiction. Nul besoin de recourir à une idée de privilège. Il suffit de constater le caractère et de le respecter.

640¹. — Sur le sol étranger, un souverain jouit de plusieurs immunités. De quelles immunités exactement jouit-il ? — Une double règle peut être posée.

1° Il est d'abord exempt de tout impôt. Ainsi, il est dispensé de toute taxe de douane ou d'octroi. Il n'est fait exeption à cette règle que pour les impôts établis sur la propriété foncière.

Les taxes de succession sont dues par les chefs d'Etat pour les biens qu'ils possèdent à l'étranger (successions de M. Grévy, du maréchal de Mac-Mahon, de l'impératrice d'Autriche) (2).

L'exemption d'impôt dont profite le souverain étranger est une mesure de simple politesse.

640². — 2° Les souverains jouissent en second lieu de l'exemption de la police locale et de la juridiction territoriale. Cela est une conséquence inéluctable de l'indépendance dont doit jouir le souverain étranger. L'obliger à se soumettre aux tribunaux locaux serait attenter à sa souveraineté et par suite à celle de l'Etat dont la sienne n'est que l'émanation.

641. — Nul doute pour la juridiction territoriale criminelle. Le souverain étranger en est exempt. Il ne saurait être ni poursuivi, ni condammé par un tribunal de répression. Commet-il un crime: l'inviter à se retirer, au besoin l'expulser avec tous les égards dûs à son rang, lui interdire le territoire, demander par voie diplomatique réparation à l'Etat dont il est le chef, si répa-

---

(1) G.-F. de Martens, *Précis*, liv. V, § 172. — Klüber, *op. cit.*, §§ 49 et 136. — Heffter, *op. cit.*, § 54. — Bluntschli, *op. cit.*, art. 129. — F. de Martens, *op cit.*, t. I, § 82. — Bynkershoek, *De foro legatorum*, ch. III.

(2) J. I. P., t. XXI, p. 1142; t. XXII, p. 691; t. XXVI, p. 214. — Comp. Lehr, J. I. P., t. XXVI, p. 311.

ration est refusée rompre toutes relations, exercer même des représailles, telles sont les seules mesures possibles, alors même que le crime consisterait à fomenter des troubles, à participer à des luttes intérieures, à essayer de renverser le gouvernement local.

642. — Le souverain étranger est-il aussi exempt de la juridiction civile ? Les solutions proposées sont diverses.

Dans l'ancienne doctrine, l'exemption absolue l'emportait. — Le monarque étranger ne pouvait être ni demandeur, ni défendeur.

La doctrine moderne incline à l'admission de distinctions.

643. — Le procès civil peut être intenté par un particulier. Le souverain est-il assigné comme chef d'Etat ou comme homme privé? — Comme chef d'Etat? Le tribunal du pays est incompétent; sinon, on attenterait à la souveraineté même de l'Etat étranger. Celui-ci ne peut être, ni directement, ni indirectement, subordonné à un pouvoir émanant d'un autre Etat. — Ainsi, en 1851, la Cour anglaise dénommée *Lord Mayor's court* se déclare incompétente à l'égard de la reine de Portugal et de la reine d'Espagne. — Semblable décision de la Cour de Paris, le 15 mars 1872 (Dalloz, *Rec. pér.*, 73. 2. 24), à propos d'une commande de décorations par un souverain étranger. — Autre décision de la même Cour de Paris, 23 août 1870 (Dalloz, *Réc. pér.*, 71. 2. 9), repoussant la demande dirigée par une dame Massé contre l'empereur de Russie.

Le souverain étranger est-il actionné comme homme privé ? S'il possède des immeubles le tribunal de la situation est compétent, et le seul compétent d'après toutes les législations; compétence qui ne saurait varier d'après la qualité du propriétaire ou du possesseur. Les immeubles et leurs détenteurs, *en cette qualité,* ne sauraient être soumis ni à une législation, ni à une juridiction étrangère.

Le souverain est-il cité devant un tribunal civil, à raison des engagements qu'il a contractés ou des dommages qu'il a causés ? La question d'immunité de juridiction se pose aussi bien dans le cas où le souverain n'a pas quitté ses Etats que dans celui où il réside actuellement sur le territoire étranger.

Les auteurs sont divisés. — Beaucoup d'entre eux n'admettent pas la compétence de la juridiction civile, notamment Nys, Lawrence, Chrétien, de Louter, Valery, van Praag (1). Mais d'autres,

---

(1) V. Chrétien, *Principes de droit international public*, p. 247. — Lawrence, *Les principes du droit international*, édit. franç., § 105. — De Louter, *Le droit international public positif*, édit. franç., t. II, p. 13. — Nys, *Le droit international*, t. II, p. 339. — Van Praag, *Juridiction et droit international public*, n° 199. — Valery, *Manuel de droit international privé*, n° 505.

comme Calvo, Pradier-Fodéré, Despagnet-de Boeck, Surville et Arthuys, Weiss, Pillet, décident que les chefs d'Etat ne jouissent pas de l'immunité de juridiction pour les litiges concernant les actes de leur vie privée (1).

Dans les procès intentés en Angleterre par des particuliers contre des souverains étrangers, les juges anglais se sont presque toujours déclarés incompétents. Comp. Haute Cour de justice, 21 décembre 1911, Revue de droit international privé, 1913, p. 535. — La jurisprudence française, assez rare sur la question, paraît être aussi dans son ensemble opposée à la compétence de la juridiction civile (2). — Les tribunaux italiens, dans leur dernier état, semblent se prononcer pour la distinction entre les actes publics et les actes privés: ainsi la cour de cassation de Rome, le 11 mars 1921, a condamné l'empereur d'Autriche pour des fournitures privées (J. I. P., t. XLVIII, p. 626).

Le souverain étranger accepte-t-il la juridiction des tribunaux locaux, en assignant lui-même son adversaire devant eux, en répondant à la demande formée contre lui par une demande reconventionnelle, en faisant prendre en son nom des conclusions à la barre comme défendeur, etc. ? La majeure partie des auteurs admettent dans ces cas la compétence de ces tribunaux. Les juges anglais ont fréquemment adopté cette solution et se sont reconnus compétents (3). Dès lors qu'on admet la possibilité pour les agents diplomatiques, qui représentent leur Etat, de renoncer à leurs immunités, au moins dans certains cas et sous certaines conditions (n^os^ 705 et 716), on ne voit pas pourquoi les chefs d'Etat ne pourraient pas aussi renoncer aux privilèges dont ils bénéficient (4). — Quelques écrivains néanmoins élèvent une objection. En consentant à se laisser juger par les tribunaux d'un Etat étranger, le chef d'un Etat ne renonce-t-il pas à son caractère de souverain, à l'indépendance dont en cette qualité il est nécessairement investi ? Une semblable renonciation est-elle possible ? Un souverain peut-il dépouiller, même relativement, cette indépendance, qui lui est attribuée, non dans son intérêt, mais

---

(1) V. Calvo, *Le droit international théorique et pratique*, t. III, § 1461. — Despagnet-de Boeck, *Cours de droit international public*, n° 257. — Pillet, *Traité pratique de droit international privé*, t. I, p. 374. — Pradier-Fodéré, *Traité de droit international public*, t. III, n^os^ 1581, 1582, 1584. — Surville et Arthuys, *Cours élémentaire de droit international privé*, n° 398. — Weiss, *Traité de droit international privé*, t. V. p. 85.

(2) On invoque mal à propos l'affaire du bijoutier Mellerio contre Isabelle d'Espagne, jugée le 3 juin 1872 par le tribunal de la Seine. Isabelle avait cessé d'être reine, lors de la commande des bijoux (Sirey, *Rec. pér.*, 72. 2. 293).

(3) Lawrence sur Wheaton, *Comm.*, t. III, pp. 422 et s.).

(4) Travers, *Le droit pénal international*, 1921, t. II, n° 879. — V. toutefois Mérignhac, *Traité de droit public international*, 2^e^ partie, n° 307.

dans celui de l'Etat ? N'est-il pas permis d'en douter ? — La distinction faite entre les obligations contractées par un souverain à titre privé et celles qui se rattachent à l'exercice de sa souveraineté n'est-elle pas arbitraire, au point de vue de l'application à en faire en pratique ? (V. n° 270).

644. — M. von Bar a résumé et condensé les éléments de cette délicate controverse dans le rapport qu'il a présenté à l'Institut de droit international dans la session tenue à Hambourg en 1891. — Les résolutions adoptées sont les suivantes : « Les tribunaux sont compétents vis-à-vis des Etats et souverains étrangers : *a*) pour les actions immobilières (pétitoires ou possessoires) concernant des immeubles et pour les actions relatives même à des meubles, situés sur le territoire ; *b*) pour les actions fondées sur la qualité de l'Etat ou du souverain étranger comme héritier ou légataire dans une succession ouverte sur le territoire (1); *c*) dans le cas où l'Etat ou le souverain étranger accepte volontairement la juridiction territoriale ; *d*) pour les dommages-intérêts dûs à la suite d'un délit ou quasi-délit commis par le souverain étranger sur le territoire ; mais sont irrecevables les actions en dommages-intérêts, à raison du préjudice résultant d'*actes de souveraineté* » (2).

644[1]. — Le souverain étranger, qui voyage dans un pays, *incognito* et sous un nom qui n'est pas le sien, est-il censé par cela seul avoir abandonné ses prérogatives souveraines et par suite peut-il être traduit devant les tribunaux locaux ? La question s'est présentée en 1893 devant les tribunaux de la Grande-Bretagne qui ont admis la solution négative. Il s'agissait du Sultan de Johore qui, en 1885, sous le nom d'Albert Baker, avait promis le mariage à une jeune Anglaise et que celle-ci poursuivait pour rupture de promesse de mariage (3). En 1873, en Suisse, à Clarens, le roi des Pays-Bas, qui voyageait *incognito*, fut condamné à une amende par le tribunal de police; dès qu'il fit connaître sa qualité de souverain, l'amende fut levée. — Le chef d'Etat qui se trouve en *incognito* strict dans un pays étranger doit être traité en simple citoyen, car on ignore sa qualité ; mais, s'il renonce à cet incognito et fait connaître sa qualité, il peut pré-

---

(1) V. n° 283, le jugement rendu par le tribunal de Montdidier, le 4 février 1892, et l'arrêt prononcé par la Cour d'Amiens, le 21 février 1893 à propos du legs fait au Pape par la marquise de Plessis-Bellière. — Comp. 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. — Wolfman, *Sovereigns as defendants*, A. J., 1910, p. 373.

(2) V. le texte des résolutions adoptées par l'Institut de droit international en 1891 à la session de Hambourg, dans l'Annuaire de l'Institut, t. XI, p. 436.

(3) V. R. D. I. P., t. I, p. 74.

tendre à tous les droits qui s'y rattachent. Telle est l'opinion de la plupart des auteurs (1). Certains, toutefois, ne font aucune distinction entre les voyages officiels et les déplacements incognito, estimant qu'en voyageant sous un nom quelconque, d'ailleurs connu, le chef d'Etat étranger ne dépouille pas entièrement sa qualité et reste chef d'Etat (2). — Quelle est la situation du souverain d'un Etat qui veut voyager *incognito* dans un pays qui a rompu avec le sien les relations diplomatiques ? Cette difficulté s'est posée en 1908 en ce qui concerne M. Castro, président de la République du Venezuela, voyageant en France (3).

645. — Le souverain étranger ne jouit d'aucun droit de juridiction, ni civile, ni criminelle, sur les personnes de sa suite. Si quelqu'une de ces personnes, remarque M. Satow (*op. cit.*, t. I, p. 5), commet une infraction, le souverain doit la renvoyer dans son pays pour que les tribunaux de celui-ci connaissent de son cas. Quelques auteurs, Phillimore entre autres, ont une opinion opposée, qu'ils font découler de la fiction d'exterritorialité. Mais il faut dire avec F. de Martens que « ni le shah de Perse, ni le Sultan, voyageant en France, ne pourraient faire usage de leur pouvoir absolu contre les personnes de leur suite ». — En 1657, la reine Christine de Suède fit mettre à mort, au château de Fontainebleau où elle était logée, son écuyer, le marquis de Monaldeschi, auquel elle reprochait des actes de trahison à son égard. — En 1878, le gouvernement anglais s'opposa à ce que fût exécutée une personne de la suite du shah de Perse, que celui-ci avait condamnée à mort durant son séjour à Londres (4).

646. — Si les immunités inhérentes à la qualite du souverain étaient méconnnues ou violées, réparation serait demandée au gouvernement de l'Etat sur le territoire duquel la violation aurait été commise. Si réparation était refusée, l'Etat atteint dans la personne de son représentant suprême pourrait exercer des représailles, rompre les relations diplomatiques, recourir même à la guerre. — En 1902, un incident s'est produit entre la Suisse et l'Italie au sujet de l'outrage adressé par un journal publié en Suisse à la mémoire du roi Humbert Ier (affaire Silvestrelli) (5). — Une

---

(1) V. Hall, *International law*, 7e édit. par Higgins, 1907, § 49, p. 181. — Hershey, *The essentials of international law*, 1912, n° 281, p. 295, note 61. — Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, p. 191. — Satow, *op. cit.*, t. I, p. 6.

(2) V. Travers, *Le droit pénal international*, 1921, t. II, n° 876.

(3) V. R. D. I. P., t. XVI, p. 95; Revue de droit international privé, t. V, p. 412.

(4) Sur le droit de juridiction du souverain vis-à-vis des princes étrangers se trouvant sur son territoire d'après les anciens auteurs, V. Nys, R. D. I., 2e série, t. VII, p. 125.

(5) V. Kebedgy, R. D. I. P., t. IX, p. 719. — Ferrigni, *Les souverains étrangers et le droit italien*, 1903.

ordonnance fédérale suisse du 2 juillet 1915 a spécialement réprimé les offenses et outrages envers les chefs d'Etat et gouvernements étrangers.

647. — Les immunités dont jouissent les souverains, pendant leur séjour sur un territoire étranger, doivent-elles être étendues aux membres de leur famille et aux personnes de leur suite ? — Il n'y a pas de raison juridique pour leur accorder ces droits, dit F. de Martens (*op. cit.*, t. I, § 83), parce qu'aucune de ces personnes ne peut être considérée comme représentant le pouvoir exécutif de l'autre Etat. Mais Oppenheim (*op. cit.*, t. I, §§ 349, 401 et s.), qui reconnaît des privilèges aux personnes de la suite d'un simple envoyé diplomatique, estime qu'on doit en faire jouir à plus forte raison celles qui dépendent d'un souverain. C'est aussi l'opinion de Satow (*op. cit.*, t. I, p. 5). M. Mérignhac (*op. cit.*, 2e partie, p. 303) admet l'immunité au profit des membres de la famille du chef d'Etat étranger, à la condition qu'ils voyagent avec lui, et ajoute, pour son conjoint, que la solution de la question dépend des principes du droit constitutionnel de l'Etat étranger — La pratique concède les immunités aux personnes dont s'agit comme témoignage d'amitié, mais non comme obligation découlant du droit international. — Il nous semble que l'indépendance dont le souverain doit jouir doit faire étendre ses privilèges aux personnes de sa suite et à sa famille, comme il en est décidé en ce qui concerne les agents diplomatiques (n° 688).

647[1]. — Un chef d'Etat peut-il accomplir des actes de souveraineté hors du territoire de son propre pays, dans le pays où il se trouve en villégiature ? Il arrive parfois qu'un souverain, en voyage à l'étranger, y signe des actes de sa souveraineté ; en fait, il le fait généralement à la légation ou à l'ambassade qui, grâce à la soi-disant fiction d'exterritorialité, sont réputées situées sur son propre territoire. Cependant, en 1908, le roi d'Angleterre Edouard VII a procédé à Biarritz à la nomination de son premier ministre, M. Asquith, et il a reçu à Christiania, non pas à la légation de Grande-Bretagne, mais au château royal norvégien, les lettres de rappel de M. Nansen, ministre de Norvège à Londres (1). Le 23 novembre 1920, le roi d'Espagne Alphonse XIII, en voyage à Paris, y a signé un décret autorisant son ministre des finances à reviser à titre transitoire les tarifs douaniers d'importation (2).

647[2]. — Les contrats de mariage des souverains sont-ils de simples contrats de droit privé comme ceux des particuliers ? Ne doivent-ils pas au contraire être considérés comme de véritables traités diplomatiques ? La question s'est posée en Belgique

(1) R. D. I. P., t. XV, p. 442. Comp. *Ibid*, t. XVI, p. 706.
(2) Temps du 29 novembre 1920, p. 1.

au sujet du contrat de mariage du roi Léopold II du 8 août 1853. La Cour de cassation belge l'a résolue dans le second sens le 25 janvier 1906. Mais la solution peut être discutée. Pour soutenir que les contrats de mariage des princes de famille souveraine doivent être réputés des traités, on peut dire qu'ils donnent lieu souvent à des engagements politiques et qu'en tout cas les actes importants des souverains et de leur famille ne sont jamais indifférents aux rapports entre les Etats. En sens contraire, on peut observer que si l'Etat peut être intéressé au mariage de son souverain ou des princes de sa famille, il n'en résulte pas qu'il puisse être *partie* au contrat de mariage; or un traité international est un contrat entre deux Etats (1). La question a été de nouveau soulevée et résolue dans le même sens à propos du contrat de mariage du roi d'Espagne Alphonse XIII et de la princesse de Battenberg le 7 mai 1906. Le mariage du prince héritier de Suède, Gustave-Adolphe, avec l'arrière-petite fille de la reine Victoria d'Angleterre, Louise Mountbatten, et le contrat de mariage auquel il a donné lieu ont fait aussi l'objet d'un « traité » conclu le 27 octobre 1923 entre le roi de Grande-Bretagne et le roi de Suède (2). Il en a été de même encore pour les mariages du duc de Connaught avec la princesse Louise-Margaret de Prusse, du prince Léopold, duc d'Albany, avec la princesse Hélène de Waldeck et Pyrmont, et du prince Ferdinand de Roumanie avec la princesse Marie de Grande-Bretagne et d'Irlande, qui, respectivement, ont donné lieu à de véritables traités, signés à Berlin le 26 février 1879, à Berlin le 20 avril 1882 et à Bucarest le 15 décembre 1892 (3).

647ª. — Un souverain peut renoncer au pouvoir dont il est investi par une abdication. L'abdication peut être spontanée ou non spontanée: ce dernier cas se produit quand le souverain abandonne le pouvoir devant une révolution qui menace son autorité ; lorsqu'il est précipité du pouvoir par une révolution triomphante, il n'a plus le droit d'abdiquer, il est « déchu ». L'acte d'abdication d'un souverain ne comporte pas de formes déterminées ; il peut avoir lieu de différentes manières: déclaration, lettre, manifeste, proclamation, acte solennel en présence des principaux fonctionnaires de l'Etat, etc. — L'abdication entraîne nécessairement la perte des droits, privilèges et titres attachés à la dignité de souverain, à moins que les Etats étran-

---

(1) V. Barthélemy, *Du caractère international des contrats de mariage des princes de famille souveraine*, R. D. I. P., t. XI, p. 325. V. encore R. D. I. P., t. XIV, p. 165. — Wiener, *Les traités internationaux des princes*, 1906. — Comp. Valdeterrazo, *Las bodas reales en el derecho internacional*, 1906.

(2) Recueil des traités de la Société des Nations, t. XXII, p. 390.

(3) V. Satow, *op. cit.*, t. I, §§ 503 et s.

gers, au gré de leurs convenances, ne continuent à accorder, par courtoisie, au souverain qui a abdiqué les honneurs et les distinctions auxquels il avait droit avant son abdication. — En raison de leur fondement même, les immunités profitent aux chefs d'Etat étrangers en exercice, non aux anciens chefs d'Etat. C'est ainsi qu'il a été jugé à plusieurs reprises qu'un souverain cesse de jouir de l'immunité de juridiction dès qu'il a cessé d'être sur le trône (Comp. Paris, 15 mars 1872, Dalloz, *Rec. pér.*, 73. 2. 24; Trib. civ. Seine, 25 juillet 1916, J. I. P., t. XLIV, p. 1465). Mais le traité de Paris du 11 avril 1814 a déclaré dans son article 2 que l'empereur Napoléon, après sa renonciation aux trônes de France et d'Italie, et l'impératrice Marie-Louise conserveront leurs titres et qualités. — L'histoire offre de nombreux cas d'abdication et de déchéance. Citons ceux de Charles-Quint en 1556, de Napoléon Ier en 1814 et 1815, de Charles X en 1830, de Louis-Philippe en 1848; les plus récents sont ceux de Nicolas II de Russie en 1917 (1), de l'empereur d'Allemagne Guillaume II et des différents souverains allemands en 1918 (2), de l'empereur Charles d'Autriche-Hongrie en 1918. Ce dernier souverain a, à deux reprises, en 1920 et en 1921, fait des tentatives pour reprendre par la force son ancien trône de Hongrie: ces tentatives ont échoué; la première fut suivie de son éloignement dans une localité de Suisse avec promesse d'honneur de sa part de ne pas la quitter ; n'ayant pas tenu sa parole et ayant, en octobre 1921, regagné la Hongrie, le gouvernement hongrois, sur la demande des puissances alliées représentées par la Conférence des ambassadeurs, a fait voter le 6 novembre par le parlement hongrois une loi proclamant la déchéance non-seulement de Charles d'Autriche-Hongrie, mais de la dynastie même des Habsbourg: Charles de Habsbourg et son épouse l'ex-impératrice-reine Zita, qui avait participé à son échauffourée d'octobre, ont été internés dans l'île de Madère, dépendance du Portugal (3). Y avait-il eu vraiment pour Charles d'Autriche-Hongrie dès sa venue en Suisse abdication ou déchéance lui enlevant tous privilèges ? La question était discutable. V. de Werkmann, *Le calvaire d'un empereur*, 1924, pp. 180 et s. Cédant aux injonctions qui lui avaient été faites et à la pression des événements qui exigeaient de sa part une disparition, le roi Georges de Grèce a le

---

(1) V. Temps des 18, 19 et 20 mars 1917; New-York Times des 16 et 17 mars 1917.

(2) Temps des 10, 11, 12 novembre et 2 décembre 1918 ; New-York Times des 9, 11, 12, 14 novembre et 1er décembre 1918.

(3) V. Temps du 14 novembre 1918; Current History, t. IX, p. 398. — V. de Werkmann, *Le calvaire d'un empereur*, 1924, pp. 178 et s.

18 décembre 1923 quitté le territoire hellénique pour se rendre en Roumanie (1).

Les souverains déchus qui se retirent dans un pays étranger doivent avoir grand soin d'éviter de s'y livrer à des manifestations politiques. Ils ne se sont pas toujours conformés à cette règle. Ainsi l'ancien sultan, Abdul Medjid, qui s'était réfugié en Suisse, a au mois de mars 1924 adressé un appel au monde musulman pour protester contre la décision de l'Assemblée nationale turque qui avait supprimé le khalifat : le Conseil fédéral suisse a fait remettre à Territet à l'ex-Khalife une note lui demandant de s'abstenir de toute propagande, à défaut de quoi l'autorisation de séjourner en Suisse lui serait retirée (2).

Il se peut aussi que des héritiers présomptifs du trône renoncent à celui-ci : en 1918, le Kronprinz Guillaume (3) renonça à ses droits à la couronne de Prusse et d'Allemagne après que son père eût abdiqué (4).

647⁴. — Le souverain qui a abdiqué peut-il être poursuivi pénalement ou civilement à raison de crimes commis par lui alors qu'il était encore souverain ? La question s'est posée lors de la guerre mondiale de 1914-1919, au sujet de l'empereur Guillaume II qu'on a voulu poursuivre pour les actes de barbarie, contraires au droit des gens, qu'il avait ordonnés à ses forces militaires dans la conduite de la guerre (n° 1717). V. à cet égard Larnaude et de Lapradelle, J. I. P., t. XLVI, p. 140. Comp. Hershey, *op. cit.*, p. 226; Tobar y Borgono, *Du conflit international des compétences pénales*, pp. 238 et s.; Travers, *op. cit.*, t. II, n° 877.

647⁵. — Les privilèges qui appartiennent à un souverain doivent être reconnus également à ceux qui gouvernent en qualité de régents, sans qu'il faille distinguer s'ils sont ou non membres de la maison régnante.

---

(1) V. Temps du 20 décembre 1923.
(2) V. Temps des 13, 14 et 16 mars 1924.
(3) V. Temps du 11 novembre 1918; New-York Times du 7 décembre 1918.
(4) V. Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, 2e édit., t. I, p. 163. — Satow, *Diplomatic Practice*, t. I, p. 7.

CHAPITRE II

LES MINISTRES DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (1)

648. — Lorsque les événements historiques eurent fait apparaître en Europe la nécessité de rapports suivis et continus entre les divers Etats, lorsque se dessinèrent avec une certaine intensité pour chacun d'eux les lignes principales d'un système politique à suivre, les gouvernements furent mis dans l'obligation de créer, en leur sein, un organisme spécial, un cabinet particulier, chargé de la correspondance politique et de la direction des affaires extérieures. Apparurent alors les *secrétariats*, ou *départements*, ou *ministères des affaires étrangères*. Dans la République russe des Soviets, l'organisme est dénommé *Commissariat du peuple pour les Affaires étrangères* (Narodny commissariate po Inostrannym Delam).

L'institution remonte en France au 1er janvier 1589. Henri III créa quatre charges de secrétaires d'Etat à département. — En Angleterre, la première mention qui soit faite d'un secrétaire d'Etat date de 1253; en 1539, il fut créé deux secrétaires d'Etat pour les affaires étrangères.

649. — Au ministre des affaires étrangères incombent les attributions et les devoirs suivants:

Entrer en conférence avec les agents diplomatiques des autres Etats ; écouter leurs propositions ou réclamations; y répondre ; discuter avec eux les intérêts réciproques des Etats ; entamer et conduire à bonne fin les négociations ; veiller à la fidèle exécution des traités.

Nommer les agents diplomatiques et les consuls envoyés en pays étrangers; les diriger et leur donner les instructions nécessaires à l'accomplissement de leur mission; — notifier aux Etats étrangers la nomination ou le rappel de ces agents; — recevoir

---

(1) V. Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, 2e édit., 1899, t. I, pp. 256 et s. — Satow, *A Guide to diplomatic Practice*, 1917, 2e édit., 1922, t. I, pp. 8 et s.

et présenter au chef de l'Etat les agents diplomatiques étrangers; faire respecter leur indépendances et leurs privilèges.

Protéger au dehors les intérêts politiques, économiques et commerciaux de son pays ; — protéger les nationaux établis à l'étranger.

Faire rédiger les actes publics émanés du chef de l'Etat et relatifs aux affaires extérieures, les traités de paix, d'alliance, de commerce, de navigation, etc., les déclarations de guerre, les manifestes, etc ; — répondre aux pièces officielles étrangères.

Veiller à la conservation des archives particulières de son ministère, de la correspondance diplomatique, des originaux des traités et conventions, etc., etc.

649[1]. — Un ministre des affaires étrangères ne peut engager son pays que dans la mesure où la Constitution du pays l'autorise à le faire. Ainsi, si d'après la Constitution d'un Etat le chef de l'Etat en conseil des ministres est seul compétent pour décider de la souveraineté à reconnaître sur un territoire déterminé, cette question ne saurait être régulièrement tranchée par le seul ministre des affaires étrangères. C'est l'avis qu'ont nettement exprimé Hermanson (*Föreläsningar i Folkrätt*, 1901, p. 75), von Liszt (*op. cit.*, 11e édit., 1918, p. 156), Matzen (*Föreläsninger over den positive folkeret*, 1900, p. 148) et Zorn (*Grunzüge des Völkerrechts*, 1903, p. 82). D'autres auteurs, comme Hartmann (*Institutionen des Völkerrechts*, 1878, p. 81), de Louter (*op. cit.*, t. II. p. 15), Nys (*op. cit.*, t. II, p. 386), Pradier-Fodéré (*Cours de droit diplomatique*, t. I, p. 259), Satow (*op. cit.*, t. I, p. 8), von Ulmann (*op. cit.*, p. 161), déclarent un peu plus vaguement que les compétences ou les attributions d'un ministre des affaires étrangères sont déterminées par la Constitution du pays en question. Quelques jurisconsultes, par exemple Friedrich (*Grundzüge des Völkerrechts*, 1915, p. 26), Gareis (*Institutionen des Völkerrechts*, 1901, p. 110) et Hall (*International law*, 1904, p. 297), prétendent que la puissance du ministre ne dépend pas exclusivement de la Constitution du pays. — La question s'est posée, dans les rapports du Danemark et de la Norvège, à propos d'une déclaration faite en juillet 1919 par le ministre norvégien des affaires étrangères M. Ihlen au sujet de la prétention du Danemark à la souveraineté de tout le Groenland (1).

650. — Les fonctions de ministre des affaires étrangères sont extrêmement délicates et difficiles à remplir. Une fausse démarche, une combinaison mal assise, une parole imprudente peuvent compromettre la dignité de l'Etat et les intérêts de la nation. — Que de qualités rares et sérieuses doit posséder ce

---

(1) V. Castberg, *Le conflit du Groenland*, R. D. I., 3e série, t. V, pp. 259-263.

ministre ! — De Martens, Heffter, Pradier-Fodéré les indiquent avec exactitude.

A son entrée en fonctions, le ministre des affaires étrangères notifie sa nomination aux membres du corps diplomatique accrédités auprès du chef de l'Etat, aux agents diplomatiques et aux consuls du pays à l'étranger. — Il attend la première visite de tous les membres du corps diplomatique. Il rend cette visite, aux ambassadeurs le jour même, aux ministres publics des autres classes quelques jours après, aux simples chargés d'affaires par carte.

Le ministre fixe habituellement un jour, par semaine, pour la réception générale des membres du corps diplomatique. — Mais il reçoit les autres jours tout ambassadeur qui se présente pour l'entretenir d'affaires.

650[1]. — C'est naturellement du territoire de son propre pays que le ministre des affaires étrangères accomplit les actes de sa fonction. Il peut en être par exception autrement. Il se peut que le ministre d'un certain Etat soit, pour une raison ou une autre, notamment pour raison de santé, obligé de séjourner sur le sol d'un Etat étranger ; rien ne saurait l'empêcher de continuer à s'occuper des affaires de son département. Ainsi, lorsqu'en 1923 le secrétaire d'Etat pour les affaires étrangères de Grande-Bretagne, Lord Curzon, vint en France s'installer à Tours pour y suivre le traitement d'un médecin de la ville, il continua de l'hôtel de Tours où il résida à conduire la politique extérieure de son pays, assisté d'un de ses principaux collaborateurs (1).

650[2]. — Jusqu'en ces dernières années, chez tous les Etats, les attributions du ministre des affaires étrangères appartenaient exclusivement et personnellement à une individualité qui était le ministre. Mais à cette règle, il existe aujourd'hui une exception, qui concerne la Russie des Soviets. Dans ce pays, en vertu de la Constitution du 10 juillet 1918, à la tête du Commissariat du peuple pour les affaires étrangères se trouvent non-seulement le Commissaire du peuple, c'est-à-dire le minisre, mais encore un Collège ou Conseil, qui lui est adjoint, et dont les membres sont nommés par le Conseil des Commissaires du peuple (art. 44). Le Commissaire du peuple a le droit de prendre lui-même toutes les décisions se rapportant à l'administration de son Commissariat, mais il doit en informer le Collège. Si le Collège n'est pas d'accord avec telle ou telle mesure prise par le Commissaire, il peut en appeler au Conseil des Commissaires du peuple ou au Bureau (præsidium) du Comité central exécutif, sans que toutefois l'exécution de la décision soit arrêtée; le droit de porter plainte appartient

---

(1) V. Echo de Paris du 3 avril 1923.

aussi individuellement à chaque membre du Collège (art. 45) (1). La direction des affaires courantes est divisée entre les membres du Collège, qui sont actuellement au nombre de trois, en dehors du Commissaire (2).

651. — L'organisation du ministère des affaires extérieures varie selon chaque Etat (3); mais les ressemblances sont nombreuses. Prenons deux types.

En France, l'organisation a été trop souvent modifiée. Elle l'a été notamment en 1869, 1875, 1877, 1880, 1882, 1886 et 1889 et par un décret du 12 mai 1891, modifié lui-même en 1892, 1894, 1895, 1896 et 1907. L'administration centrale du ministère des affaires étrangères a été encore réglée par des décrets du 13 août 1910 (Journal officiel du 14 août 1910 et *errata* Journal officiel du 14 octobre 1910), avec modifications du 13 décembre 1910 (Journal officiel du 8 janvier 1911), du 2 septembre 1911 (Journal officiel du 8 septembre 1911), des 29 janvier et 8 février 1912 (Journal officiel des 8 et 11 février 1912), du 19 juillet 1912 (Journal officiel du 24 juillet 1912). Elle a été constituée ensuite par un décret du 8 septembre 1912 (Journal officiel du 22 septembre 1912), modifié le 25 novembre 1913 (Journal officiel du 26 novembre 1913), le 26 février 1914 et le 31 mars 1915 (Journal officiel du avril 1915), et par un décret du 11 avril 1916 (Journal officiel du 18 avril 1916). Des décrets des 14 et 15 juin 1918, des 11, 21 et 23 juillet 1918 et du 1er mai 1919 (Journal officiel des 26 et 29 juin, *errata*, 18, 31 juillet et 10 août 1918, *errata*, 4 mai 1919) se sont encore préoccupés de l'organisation de l'administration centrale du ministère. — Cette administration comporte actuellement les divisions suivantes : 1° Le cabinet du ministre avec le bureau du départ et de l'arrivée des correspondances et des courriers. — 2° Le service du *protocole*. On traite dans ce dernier service du cérémonial, des questions de préséance, de la réception des agents diplomatiques des audiences, de la préparation et de l'expédition des lettres de créance ou de rappel, de l'expédition des traités, etc. — 3° Le service du *personnel*. — 4° Le service du *chiffre* et des *archives* (4), comprenant le service de la bibliothèque et le ser-

---

(1) Cette organisation n'est pas spéciale au Commissariat des affaires étrangères; elle est la même pour tous les ministères.

(2) V. Sabanine, *L'organisation du service diplomatique et consulaire de la République fédérale russe des Soviets*, Bulletin de l'Institut intermédiaire international, t. VIII (1923), p. 214. — Lydia Bach, *Le droit et les institutions de la République soviétique*, 1923, p. 45.

(3) V. à ce sujet Baron Guillaume, *Organisation des ministères des affaires étrangères dans un certain nombre de pays*, Bruxelles, 1910. — V. pour la France rapport au Sénat de M. Paul Doumer sur le budget du ministère des affaires étrangères pour 1913.

(4) V. *supra*, n° 62[1], p. 59, note 1.

vice géographique. — 5° La direction des affaires politiques et commerciales, qui comprend le secrétariat et le service d'ordre, la sous-direction d'Europe, la sous direction d'Asie et d'Océanie, la sous-direction d'Afrique, la sous-direction d'Amérique, le bureau des services économiques, le bureau des études financières, le bureau des travaux spéciaux, des écoles et des œuvres françaises à l'étranger, le service des communications, la sous-direction des relations commerciales, le service des jurisconsultes du département. — 6° La direction des affaires administratives et techniques, qui comprend le secrétariat et le service d'ordre, la sous-direction des chancelleries et du contentieux, la sous-direction des affaires administratives et des Unions internationales, le service des traducteurs. — 7° Le service de la comptabilité. — 8° Le service intérieur du matériel. — Des comités et commissions consultatifs, composés de spécialistes, sont appelés à donner leur avis sur les questions litigieuses ou jurisprudentielles (par exemple, comité consultatif du contentieux et commission permanente des chancelleries et du contentieux : décret du 16 mars 1909). — Des ministres des affaires étrangères, en certains pays, ont établi au ministère un poste de secrétaire général: il en fut ainsi en France, notamment de la part de M. Briand qui nomma à ce poste M. Philippe Berthelot.

En Russie, le Commissariat lui-même est à présent divisé en huit sections politiques (pays limitrophes de la frontière occidentale sauf la Pologne et la Roumanie, pays scandinaves, Europe centrale, pays anglo-saxons et romans, pays balkaniques, proche-Orient, moyen-Orient, extrême-Orient). Il y a en outre le département d'économie et de droit (questions consulaires et juridiques, traités de commerce, droit international administratif), le département de la presse, le bureau du chiffre, le service administratif, le service des courriers diplomatiques, le département des passeports, les archives. Un secrétariat général et un bureau du protocole dépendent directement du Collège. — Le Commissariat possède dans les principaux ports de la Russie et dans les centres d'agglomération d'étrangers des bureaux qui veillent à l'exécution par les autorités locales des lois et dispositions concernant les étrangers et les navires des autres Etats et s'occupent de régler les malentendus pouvant éventuellement surgir (1).

---

(1) V. Sabanine, *op.* et *loc. cit.*

CHAPITRE III

LES AGENTS DIPLOMATIQUES (1)

652. — Le chef de l'Etat monarchique ou républicain, le ministre des affaires étrangères ne peuvent guère traiter directement que par voie de communications écrites les questions internationales, politiques, juridiques ou économiques, soulevées entre les

---

(1) V. Albertini, *Derecho diplomatico*, 1866, pp. 21 à 200. — Alexandresco, *La nomination des agents diplomatiques russes au xviiie siècle* (en russe), J. D. I., t. I, p. 51. — Alt, *Handbuch des Gesandtschaftrecht*, 1870. — Baschet, *Les archives de Venise: Histoire de la Chancellerie secrète; La diplomatie vénitienne*. — Bassett Moore, *Asylum in legations and consulates and in vessels*, 1892. — Bonfils, *Compétence des tribunaux français à l'égard des étrangers*, 1865, nos 395 et s. — Bousquet, *Les agents diplomatiques et consulaires*, 1883. — Buttner Wobst, *De legationibus reipublicæ liberæ temporibus Roman missis*, 1876. — Burlamaqui, *Principes du droit de la nature, etc.*, 1820-25, t. II, ch. 15. — Bynkershoek, *De foro legatorum*, 1721; *Quæstiones juris publici*, 1737, lib. II. — Calvo, *Dictionnaire-manuel de diplomatie*, 1885. — Carlino, *Genesi e fondamento della immunita diplomatiche*, 1915. — De Castro Pereira Sodre, *Traité sur le droit d'ambassade ou de légation*, 1893. — Chevrey-Rameau, *Répertoire diplomatique et consulaire*, 1883-85 et s. — De Claparède, *Essai sur la représentation diplomatique d'après le droit international moderne*. — De Clercq et de Vallat, *Formulaire des chancelleries diplomatiques et consulaires*, 7e édit., 1908, et Supplément, 1912. — Coulon, *Agents diplomatiques*, 1889. — Cussy, *Dictionnaire du diplomate et du consul*, 1846. — Czartoryski, *Essai sur la diplomatie*. — Dalloz, *Jurisprudence générale*, V° *Agent diplomatique*. — Dinan, *La représentation de la Turquie en Suisse*, R. D. I., t. V, 2e série, p. 31. V. aussi sur cette question R. D. I. P., t. X, p. 106. — Dumont, *Ueber die sog. Nebenrechte der diplomatischen Agenten*, 1908. — Escobedo, *Agentes diplomaticos*, 1910. — Esperson, *Diritto diplomatico*, 1872-77. — Féraud-Giraud, *Etats, souverains, personnel diplomatique et consulaire, etc., devant les tribunaux étrangers*, 1895. — Fischer, *Geschichte der Diplomatie im Reformationszeitalter*. — Flassan, *Histoire de la diplomatie française*, 2e édit., 1811. — Fleury-Vindry, *Les ambassadeurs français permanents au xvie siècle*, 1904. — Fœlix et Demangeat, *Dr. int. privé*, t. I. — Garcia de la Vega, *Guide pratique des agents diplomatiques du ministère des affaires étrangères*, 4e édit., 1905. — De Garden, *Traité complet de diplomatie*, 1833. — Alb. Gentilis, *De legationibus*, 1612, lib. III. — Grenville Murray, *Droits et devoirs des envoyés diplomatiques*, 1853. — Grotius, *De jure belli ac pacis*, 1629, lib. II, cap. XVIII. — Guesalaga, *Agentes diplomaticos*, 1893; *Derecho diplomatico y*

Etats. Si l'histoire offre d'assez fréquents exemples de souverains ou de ministres d'Etat se rencontrant en de rapides et passagères entrevues ou même en des congrès d'une certaine durée pour y résoudre des affaires d'une importance particulière ou d'un caractère spécial, ce mode de procéder n'est pas compatible avec les exigences de la vie quotidienne et de la direction constante des

---

consular con los ultimos casos de controversias entre los Estados, 1900. — Hrabar, *De legatis et legationibus tractatus varii*, 1905. — Hubler, *Die Magistraturen des völkerrechtlichen Verkehrs (Gesandischafts-und Konsularrecht) und die Exterritorialität*, 1900. — Jordan, *Attributions notariales des agents diplomatiques et consulaires*, Revue de droit international privé, t. I, p. 651 et t. II, p. 468. — Kranske, *Die Entwickelung det stændigen Diplomatie von XV Iahrhundert bis zu den Beschlüssen von 1815 und 1818*. — Laurent, *Droit civil internat.*, 1880-81, t. IV, pp. 238 et s.; t. VI, pp. 254 et s. — Le Roy, *Les consulats et les ambassades*, 1876. — Lehr, *Manuel théorique et pratique des agents diplomatiques, etc.*, 1888. — Lisboa, *Des réclamations diplomatiques*, R. D. I., 2e série, t. VIII, p. 237; *Les fonctions diplomatiques en temps de paix*, 1908. — Ch. de Martens, *Causes célèbres*, 1858; *Le guide diplomatique*, 5e édit., 1866. — De Maulde de la Clavière, *La diplomatie au temps de Machiavel*, 1892. — Merlin, *Répertoire*, V° *Ministre public*. —Meisel, *Cours de style diplomatique*, 1826.— Minst, *L'intervention gouvernementale ou diplomatique dans les grandes entreprises contemporaines*, 1917. — Monnet, *Manuel diplomatique et consulaire.Aide-mémoire pratique des chancelleries*, 3e édit., 1910. — Montague Bernard, *Four lectures on subjects connected with diplomacy*. — Moraitinis, *Des ambassades*. — De Mouy, *L'ambassade du duc de Créqui*, 1893. — Nys, *Les commencements de la diplomatie et le droit d'ambassade jusqu'à Grotius*, R. D. I., t. XV, p. 577 et t. XVI, pp. 65 et 157; *Origines du droit international*, 1894, pp. 295, 344 et s.; *Sir Henry Wolton: sa définition de l'Ambassadeur*. — Olivi, *Se le funzioni consolari possono essere esercitate cumulativamente del console e dall'agente diplomatico*, Bolletino dei consoli, 1908, p. 138. — De Paepe, *Etude sur la compétence civile à l'égard des Etats étrangers et de leurs agents diplomatiques ou consulaires*, 1894. — Patau, *De la situation comparée des agents diplomatiques et consulaires*, 1910. — Pieper, *Zur Entstehung der stædigen Nuntiaturen*. — Poland, *De legationibus Græcorum publicis*, 1885. — Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, 2e édit., 1899. — Van Praag, *Juridiction et droit international public*, 1915. — Raynelli, *Derecho diplomatico moderno*, 1914. — De Réal, *La science du gouvernement*, t. V, ch. I. — Rey, *La protection diplomatique et consulaire dans les Echelles du Levant et de Barbarie*, 1899. — Reynaud, *Des ambassades et des consulats*, 1874. — Rott, *Histoire de la représentation diplomatique de la France auprès des cantons suisses, de leurs alliés et de leur confédérés*, 1902-1906. — Roszkowski, *Des ambassades et consulats* (en russe), 1872. — Satow, *A Guide to diplomatic practice*, 1917, 2e édit., 1922. — Schuyler, *American diplomacy: the diplomatic officers*, 1886. — Tobar y Borgono, *Du conflit international au sujet des compétences pénales et des causes concomitantes au délit qui les influencent*, 1910, pp. 256 et s. — Turettini, *De legationibus publicis apud Athenienses*. — De La Valle, *Des agents diplomatiques*, 1875. — Vandal, *Une ambassade française en Orient sous Louis XV*, 1887. — Walpole Spencer, *Foreign relations*, 1882. — Wanka, *Das Konsularwesen und die diplomatischen Missionen*, 1906. — Weck, *La représentation diplomatique de la Suisse*, 1911. — Wicquefort, *L'ambassadeur et ses fonctions*, 1680. — Winter, *Système de la diplomatie*, 1830. — X, *Les transformations de la diplomatie*, Revue des Dux-Mondes, 1er et 15 décembre 1893.

affaires de l'Etat. — De là, la nécessité d'entretenir en pays étrangers des représentants du chef de l'Etat chargés de négocier en son nom : nécessité d'autant plus imposée que par l'extension de la civilisation, par l'accroissement des relations politiques, les rapports entre Etats ont pris un développement inouï. Les intérêts en contact sont devenus plus considérables, les questions à débattre et à résoudre plus nombreuses et plus compliquées.

Ces mandataires, désignés sous le nom générique d'*agents diplomatiques* ou sous celui de *ministres publics*, ont pour mission : de régler les questions juridiques existant d'Etat à Etat, — d'entretenir des relations amicales ou simplement pacifiques, — de faciliter un échange mutuel de bons offices ou de vues politiques, — d'assurer le bien-être général en maintenant la paix et en écartant les causes de conflit, — de sauvegarder la dignité de leur Etat, — de protéger les personnes et les intérêts de leurs nationaux vivant à l'étranger, etc.

653. — Accrédités auprès des chefs des Etats étrangers, ces mandataires composent les *ambassades*, les *légations*, ou *missions diplomatiques*. L'établissement à titre permanent de ces missions est une marque du respect que les Etats se doivent entre eux et constitue une manifestation non douteuse de relations pacifiques. — Ces ambassades ont contribué à établir des traditions et à créer des formes spéciales, dont l'observance dans les relations internationales évite les conflits, facilite les solutions, entretient les rapports amicaux. C'est pour habituer les peuples, qui ne participent pas à la civilisation européenne, à entretenir des relations amicales permanentes avec elles, que les Puissances occidentales et les Etats-Unis ont imposé, au XIX^e^ siècle, à la Chine, l'établissement d'ambassades permanentes à Pékin. — Chinois et Japonais n'ont pas tardé à comprendre les avantages des légations et ont à leur tour installé des missions dans les principales capitales d'Europe et aux Etats-Unis.

654. —La diplomatie peut être envisagée comme science ou comme art. — Science, elle a pour objet la connaissance des relations juridiques et politiques des divers Etats, de leurs intérêts respectifs, des traditions historiques, des stipulations contenues dans les traités. — Art, elle a pour objet la gestion des affaires internationales : elle implique l'aptitude à ordonner, à diriger, à suivre avec connaissance de cause les négociations politiques. — « Le droit diplomatique, dit Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 198, note 1, est la partie du droit international qui pose les règles de la pratique des relations extérieures des Etats entre eux ».

655. — Le terme *diplomatie* a une origine moderne ; il date de la fin du XVIII^e^ siècle. L'institution est aussi vieille que l'apparition des Etats dans la vie du monde. De toute antiquité, les Etats

ou les princes se sont envoyé des représentants sous des dénominations diverses : en Grèce, *presbeis* ; *legati*, à Rome. Sous l'influence des sentiments religieux, ces envoyés étaient considérés comme placés sous la protection de la Divinité. — Fréquentes chez les anciens peuples, les ambassades ne constituaient pas, comme de nos jours, un système régulier et permanent. Une classe spéciale de fonctionnaires n'était point créée pour remplir des fonctions temporaires accessibles à tous et remplies indifféremment par des hommes politiques, des orateurs, des acteurs, des poètes, des femmes.

656. — L'histoire de la diplomatie se divise en deux périodes bien distinctes. La première comprend le temps des ambassades accidentelles, non permanentes ; elle englobe l'antiquité et tout le moyen âge : elle s'arrête au XV^e^ siècle. — La deuxième période est celle des légations permanentes, qui, originaires d'Italie et principalement de Venise, apparaissent au XV^e^ siècle. Leur usage se répand dans l'Europe occidentale et centrale à partir de Ferdinand le Catholique. Il se généralise dans les pays du Nord au XVII^e^ siècle. — Les *relations* des Ambassadeurs de la Sérénissime République de Venise sont justement célèbres. Quelques-unes sont de vrais modèles du genre, et toutes de riches sources d'informations (1). — Louis XI envoie des ambassades en divers Etats. — En 1520, le roi d'Angleterre et l'empereur d'Allemagne s'engagent à entretenir des envoyés l'un chez l'autre. — François I^er^ a des ambassadeurs en Angleterre. — Henri IV en entretient auprès de divers souverains. — Quelques auteurs pensent que Richelieu fut le créateur des légations permanentes de France. Point controversé, mais de nulle importance.

La paix de Westphalie (1648), en cherchant à établir un équilibre européen (n° 87), oblige les Etats à se surveiller réciproquement et rend plus nécessaires les ambassades permanentes.

En France, la diplomatie atteint son apogée sous Louis XIV. Très habile, très adroit diplomate, ce roi, assisté de sous-secrétaires d'Etat, dirige lui-même les négociations de la France avec les autres Etats (n° 90). — Sous Louis XV, la diplomatie maintient son importance. Elle l'a conservée jusqu'au XIX^e^ siècle. — Actuellement son rôle se modifie quelque peu à raison de la facilité et de la promptitude des communications. — Tous les Etats ont eu de grands diplomates.

657. — Les qualités intellectuelles et morales, les connaissances

---

(1) V. Armand Baschet, *La diplomatie vénitienne. Les principes de l'Europe au XVI^e^ siècle.* — Du même, *Les Archives de Venise. Histoire de la Chancellerie secrète.* — Ch. Yriarte, *La vie d'un patricien de Venise au XVI^e^ siècle.*

sérieuses et étendues que doit posséder un bon diplomate sont nombreuses et diverses. On en trouvera l'indication exacte et précise dans le *Guide diplomatique* de Ch. de Martens, édition refondue par M. Henri Geffcken, 1866, et dans le *Cours de droit diplomatique* de M. Pradier-Fodéré, 2e édition, 1899 (1).

Dans la plupart des Etats, des règlements fixent les conditions de stage, d'examens, etc., que doivent remplir les futurs diplomates ; ce sont là choses de législation intérieure (2). Il faut noter que, la Constitution des Soviets du 10 juillet 1918 (art. 22) ouvrant

---

(1) V. aussi Delavaud, *L'idée du parfait ambassadeur par Louis Rousseau de Chamoy*, R. D. I. P., t. XIX, p. 189.

(2) En France, de nombreux règlements sont intervenus. Les derniers qui réglementent ces questions sont du 15 novembre 1920 (Journal officiel du 28 novembre 1920). Les conditions d'admission dans les carrières diplomatique et consulaire ont été fixées par un règlement du 17 janvier 1907, inséré dans le Journal officiel du 20 janvier 1907. — V. Baron Guillaume, *Organisation des ministères des affaires étrangères dans un certain nombre de pays*, 1910. — Une loi organique du service diplomatique a été rendue dans la Républiqu Argentine le 29 septembre 1905 (*Boletin del ministerio de relaciones exteriores*, 1906, p. 81) et au Vénézuéla, le 22 juin 1910 (*Boletin del ministerio de relaciones exteriores*, septembre 1910, p. 867) ; des décrets sur le service et le cérémonial diplomatiques ont été rendus dans la République de l'Equateur les 20 et 25 novembre 1916 (*Informe que el ministro de relaciones exteriores presenta à la nacion*, 1917, pp. 10 et 12). Signalons encore : règlement allemand du 30 avril 1908 ; règlement belge du 25 mai 1914 ; règlement bolivien du 25 juin 1912 ; instructions brésiliennes du 16 novembre 1903 ; règlement bulgare du 4 janvier 1908 ; loi cubaine du 14 février 1900 ; décret colombien de juillet 1911 ; loi de Saint-Domingue du 14 juillet 1910 ; règlement britannique de 1912 ; règlement grec du 31 mars 1910 ; règlement guatemalien du 17 juillet 1892 ; règlements japonais des 31 octobre et 24 novembre 1893, de mai 1896, septembre 1898 et décembre 1910 ; règlements italiens des 9 juin 1907, 6 mai, 13 et 18 juillet 1911 ; loi et règlements mexicains des 3 et 19 juin 1896 ; règlements néerlandais des 5 septembre 1912 et 27 janvier 1920 ; règlement austro-hongrois du 20 janvier 1914 ; loi de Panama du 18 avril 1904 ; règlement persan ; loi portugaise du 26 mai 1911 ; loi roumaine du 15 mars 1912 ; règlement russe de 1909 ; règlement suédois du 29 juin 1912 ; règlement suisse du 3 février 1914 ; règlement des Etats-Unis d'Amérique du 26 novembre 1909. Le texte de la plupart de ces documents est donné par Strupp. *Zur Frage der Reform der Ausbildungsvorschritften für deutsche Diplomaten*, Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht, t. XXV, 1915, p. 23. Le 24 mai 1924, le service diplomatique a fait l'objet d'une nouvelle réorganisation aux Etats-Unis (V. Garner, A. J., 1924, p. 774). — D'après la législation de la plupart des Etats, les agents diplomatiques sont indifféremment envoyés dans tel ou tel pays. Cet état de choses n'est pas sans inconvénient. Au mois de mars 1923, un député français, M. Louis Marin, a pris l'initiative d'une proposition tendant à répartir en zones administratives nos postes et agents diplomatiques ou consulaires et à organiser, sur cette spécialisation, les services des affaires étrangères : il y a lieu, d'après lui, d'adopter le principe de la spécialisation des agents diplomatiques et consulaires et de leur répartition dans les zones différentes selon leurs aptitudes et leurs connaissances (Temps du 29 mars 1923).

tous les emplois d'Etat en Russie à tous les travailleurs sans distinction de nationalité, de sexe ou de race, et, sauf en ce qui concerne les occupations nécessitant des connaissances essentiellement techniques (médecins, ingénieurs, etc.), n'établissant aucune condition de diplôme ou de stage, le service diplomatique russe, et aussi le service consulaire, est en principe accessible, sans autre formalité que l'incorporation régulière dans les cadres du Commissariat (ministère) des affaires étrangères, à toute personne jouissant en Russie des droits civiques : aucun examen et aucun stage ne sont en conséquences exigés (1). — Les grands postes diplomatiques sont souvent confiés à des hommes politiques étrangers à la carrière, à raison même de l'importance de certaines questions.

657[1]. — L'Institut de droit international s'est occupé dans sa session de Cambridge, au mois d'août 1895, d'élaborer un règlement sur les immunités diplomatiques. Il a adopté à cet égard un règlement en dix-sept articles (2). — A la cinquième Conférence pan-américaine qui siégea en 1923 à Santiago du Chili, M. Alejandro Alvarez présenta un ensemble de projets de codification parmi lesquels figurait un projet relatif aux agents diplomatiques qui, en 29 articles, traitait des agents diplomatiques ordinaires et extraordinaires, du personnel des légations, des agents spéciaux, des immunités des agents diplomatiques. et de la fin de la mission diplomatique. La conférence adopta ce projet comme base de la codification à entreprendre par une commission des Républiques américaines devant se réunir à Rio-de-Janeiro en 1925 (3). L'Institut américain de droit international auquel le projet fut soumis l'admit avec de légères modifications et sa rédaction, qui comprit 32 articles, fut, avec celle des autres projets, présentée le 2 mars 1925 par M. Hughes, secrétaire d'Etat des Etats-Unis, à la considération des différents gouvernements de l'Amérique par l'intermédiaire de l'Union pan-américaine (4). — La So-

---

(1) V. Sabanine, *L'organisation du service diplomatique et consulaire de la République fédérale russe des Soviets*, Bulletin de l'Institut intermédiaire international, t. VIII (1923), p. 215.

(2) V. Annuaire de l'Institut, t. XIV, p. 203. — Dupuis, *L'Institut de droit international, session de Cambridge (août 1895)*, R. D. I. P., t. II, p. 531.

(3) V. le texte espagnol du projet de M. Alvarez dans Alvarez, *La codificacion del derecho internacional en America*, 1924, pp. 69-78.

(4) V. le texte français du projet élaboré par l'Institut américain de droit international dans un volume publié en 1925 par l'Union pan-américaine sous le titre : *Codification du droit international américain*, pp. 80-86. — Il n'est pas sans intérêt de noter que, dans sa communication du 2 mars 1925 à l'Union pan-américaine, le secrétaire d'Etat Hughes s'est servi de l'expression « droit international américain » : « Il est naturel, a-t-il dit,

ciété des Nations, par l'entremise de son Conseil, et conformément à une résolution de sa cinquième Assemblée, a, en décembre 1924, décidé de nommer un Comité d'experts pour étudier, comme l'Amérique, le problème de la codification progressive du droit international. Ce comité, dont le président désigné est M. Hammarskjöld (Suède), réuni à Genève du 1er au 8 avril 1925, a préparé une liste des questions de droit international public à étudier et, parmi ces questions, il a indiqué celle des privilèges et immunités diplomatiques : la sous-commission chargée de l'étudier est composée de M. Diena (Italie), président, et de M. Mastny (Tchécoslovaquie), membre (1).

SECTION I. — **Droit de légation actif et passif**

658. — Le droit de légation *actif*, ou l'aptitude à accréditer des agents diplomatiques auprès d'autres Etats, le droit de légation *passif*, ou l'aptitude à recevoir les envoyés des autres Etats, constituent des attributs de la puissance souveraine. User du droit de légation, activement ou passivement, c'est exercer la souveraineté, affirmer l'indépendance politique. — Les Etats souverains possèdent le droit de légation, tant actif que passif (n° 271).

Parmi les auteurs qui admettent l'existence d'Etats *mi-souverains*. Heffter leur reconnaît la jouissance et l'exercice du droit de légation (*op. cit.*, § 200). Calvo, Geffcken, Ch. de Martens, F. de Martens, Travers-Twiss (*op. cit.*, t. I, n° 201) les leur refusent.

Théoriquement, les Etats vassaux, pas plus que les Etats placés sous le protectorat d'une autre puissance, ne sauraient jouir du droit de légation. En fait, les liens de vassalité ou de protectorat varient comme étendue et comme intensité d'un cas à l'autre cas. Il dépend de l'Etat suzerain ou protecteur d'accorder ou de refuser, dans telles ou telles limites, le droit de légation comme celui de négociation (2).

---

que la loi à appliquer par les républiques américaines contienne, en plus du droit universel, un certain nombre de règles d'origine américaine et adaptées aux exigences américaines et que les anciennes et les nouvelles combinées constituent ce qu'on peut appeler le droit international américain, sans dérogation à l'autorité de la loi qui est applicable à toutes les nations ». C'est, croyons-nous, la première fois qu'une autorité officielle fait allusion au droit d'un continent ou, plus exactement, aux particularités du droit d'un continent (n°s 44[2] et s.).

(1) V. Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations, janvier 1925, p. 7 et avril 1925, p. 109.

(2) Traité du 12 mai 1881, entre la France et la Tunisie (art. 6) : « Les agents diplomatiques et consulaires de la France en pays étranger seront chargés de la protection des intérêts tunisiens et des nationaux de la Régence ». — Traité du 6 juin 1884 entre la France et l'Annam (art. 1er) :

Dans les confédérations d'Etats, chaque Etat confédéré jouit du droit de légation actif et passif. La confédération en jouit aussi elle-même. L'ancienne Confédération germanique avait le droit de légation (acte final du Congrès de Vienne, art. 50, al. 2). Elle n'entretint jamais de légations permanentes.

Dans les Etats fédéraux, logiquement le droit de légation ne doit appartenir qu'au pouvoir central. Il en est ainsi dans la République des Etats-Unis (Const. de 1787), dans la République Argentine (Const. de 1866), au Brésil, en Suisse (art. 8 à 10 de la Const. du 12 septembre 1848, révisée le 29 mai 1874).

Dans l'Empire Allemand, le droit de légation était dévolu à l'empereur : celui-ci recevait au nom de l'Empire les ministres étrangers et accréditait les envoyés allemands (art. 11 de la Const.). Néanmoins certains Etats de l'Empire, Bavière, Wurtemberg, avaient conservé le droit de légation relativement aux affaires qui ne sont pas de la compétence du pouvoir central. « C'est, dit Geffcken, une anomalie fondée sur la nature d'un Etat fédéral formé par des Etats monarchiques » (sur Heffter, *op. cit.*, § 200, note 3) (1). D'après la constitution de la République Allemande du 11 août 1919 (art. 45), le Président du Reich accrédite et reçoit les envoyés diplomatiques.

Manifestation de l'indépendance politique de l'Etat, le droit de légation n'est cependant pas absolu : son exercice est soumis à quelques conditions découlant de la nature même des choses.

Les dominions britanniques, devenus des « self-governing dominions » (n° 159[5]), ont, depuis la fin de la guerre mondiale de 1914-1919, obtenu le droit de représentation diplomatique à l'étranger. Ainsi, en mai 1920, un ministre spécial au Canada a été nommé pour représenter les intérêts canadiens à Washington auprès du gouvernement des Etats-Unis. De même, l'Irlande, qui aux termes du traité anglo-irlandais du 6 décembre 1921 doit avoir un statut identique à celui du Canada, a, au mois de juin 1924, envoyé un ministre plénipotentiaire à Washington. A la même époque, une note a été adressée par le gouvernement britannique aux autres dominions de l'Empire pour leur permettre d'exciper du droit de représentation diplomatique. Il a été un moment question

---

« La France représentera l'Annam dans toutes ses relations extérieures. Les Annamites à l'étranger sont placés sous la protection de la France ». — Traité du 17 décembre 1885 entre la France et Madagascar (art. 1er) : « Le gouvernement de la République représentera Madagascar dans toutes ses relations extérieures. Les Malgaches à l'étranger seront placés sous la protection de la France ».

(1) Comp. Laband, *Les relations diplomatiques et consulaires entre les divers Etats de l'Empire allemand*, R. D. I. P., t. XI, pp. 121 et s.

en 1924 que l'Afrique du Sud nommât un ambassadeur en Europe qui résiderait en Hollande (1).

659. — Un souverain détrôné a perdu la base même du droit de légation, la jouissance et l'exercice de la souveraineté. Si les autres princes reçoivent encore ses représentants ou maintiennent les leurs auprès de lui, pareille conduite implique qu'ils ne considèrent pas ce souverain comme détrôné, mais seulement comme momentanément empêché d'exercer les droits souverains. Ainsi l'Autriche refusa jusqu'en 1866 de recevoir les agents diplomatiques du roi d'Italie et continua à entretenir des relations avec ceux de l'ex-roi de Naples. Certaines cours allemandes, Bavière, Wurtemberg, suivirent cet exemple. — La Prusse invita au couronnement de Guillaume Ier (octobre 1861) le représentant du roi des Deux-Siciles. — L'Angleterre, au contraire, rompit immédiatement toutes relations avec François II.

L'Etat, qui a envoyé un ministre public auprès du gouvernement exerçant de fait le pouvoir dans un pays, ne saurait déléguer en même temps un autre agent auprès de l'ex-souverain dépossédé. — Mazarin, ayant reçu l'argent de Cromwell, refusa de continuer à recevoir le ministre de Charles II.

La Révolution bolchevique qui eut lieu en Russie en novembre 1917, a créé pour ce pays, au point de vue diplomatique, une situation particulière. Pendant de longues années après le coup d'Etat bolcheviste, les représentants diplomatiques et consulaires russes nommés par les gouvernements russes qui l'avaient précédé sont demeurés en fonctions dans la presque totalité des Etats civilisés: il en fut ainsi notamment en France. Cette attitude des puissances peut s'expliquer par le fait que le groupement bolcheviste qui avait usurpé le pouvoir, n'ayant pas été reconnu par le peuple russe, ne pouvait prétendre, aux yeux de l'étranger, au caractère d'un véritable gouvernement. Certains Etats, toutefois, ont, pour des raisons d'opportunité politique, conclu quelques traités à effet limité avec les Soviets, mais il est permis de soutenir que cette circonstance n'a rien changé à la situation juridique. Une fois que le gouvernement bolcheviste a été légalement reconnu par des Etats déterminés, ce qui s'est produit pour la France au mois d'octobre 1924, et que par voie de conséquence des agents diplomatiques de ce gouvernement ont été agréés par eux, les anciens représentants de la Russie cessèrent d'exercer leurs fonctions.

660. — Le Pape, le Souverain Pontife de l'Eglise catholique, est dans une situation spéciale (nos 386 et s.). Il peut envoyer et recevoir des agents diplomatiques. — Plusieurs Etats ont ainsi à Rome

---

(1) V. le Temps des 27 et 28 juin 1924.

une double représentation : un ministre public accrédité auprès du Saint-Père, et un autre ministre délégué auprès du roi d'Italie (1).

660[1]. — Au mois de mars 1924, le ministre des affaires étrangères du Brésil a informé le secrétaire général de la Société des Nations que le président de la République du Brésil avait décidé d'organiser à Genève une représentation permanente auprès de la Société des Nations : le représentant du Brésil à Genève aura rang et prérogatives d'ambassadeur et sera assisté d'un ministre adjoint, d'un premier et d'un second secrétaire de légation. De même, le mois suivant, le Conseil des ministres de Varsovie a décidé de créer une délégation permanente de la Pologne à la Société des Nations. Le Chili a agi également en ce sens. Au mois de mai 1925, le gouvernement de la République Argentine a encore décidé de détacher à Genève, pour le représenter à titre permanent auprès de la Société des Nations, M. Julian Encisco, premier secrétaire d'ambassade (2). D'autres Etats ont suivi. Cette solution peut à première vue surprendre, car la Société des Nations ne constitue pas un super-Etat. Elle n'est pas en réalité sans fondement : la Société des Nations, si elle n'est pas un super-Etat, forme en effet une personne internationale (n° 159[3]) (3).

661. — Un Etat est libre d'envoyer auprès d'un autre Etat un ou plusieurs agents diplomatiques. Henri IV, après la paix de Vervins, envoya à Bruxelles une ambassade composée du maréchal duc de Biron, de Pomponne, de Bellièvre et de Brûlart. — En 1663, les cantons suisses envoyèrent en France trente-neuf ambassadeurs pour jurer la confirmation de l'alliance. — Néanmoins l'envoi par un même Etat de plusieurs agents diplomatiques n'a guère lieu qu'au cas de congrès ou de conférences. On délègue un, deux ou trois premiers plénipotentiaires et d'autres agents ayant des connaissances spéciales, des juristes, des militaires, etc. — Au Congrès de Vienne, en 1815, l'Angleterre et la France étaient représentées chacune par quatre plénipotentiaires. — Au Congrès de Paris, en 1856, chaque Etat avait délégué deux ministres publics.

---

(1) Depuis 1904 jusqu'en 1921, les relations diplomatiques ont été interrompues entre la France et le Saint-Siège (V. Despagnet, *La République et le Vatican*, p. 286).

(2) Le décret du gouvernement argentin nommant M. Julian Encisco porte que cette décision a été prise en raison de l'utilité qu'il y a pour le ministère des affaires étrangères d'Argentine d'obtenir, par l'intermédiaire d'un représentant diplomatique s'occupant exclusivement de ces questions, des informations détaillées et complètes sur toutes les manifestations d'activité de la Société des Nations, du Secrétariat général et de l'Organisation internationale du travail.

(3) V. Temps des 19 mars et 10 avril 1924 et du 23 mai 1925.

— A Francfort, en 1871, la France avait envoyé MM. Jules Favre, Pouyer-Quertier, de Clercq et d'Outrelaine ; les deux derniers étaient seuls des diplomates de carrière, chargés d'éclairer sur bien des points les deux autres négociateurs. — En 1919, à la Conférence interalliée de Paris pour les préliminaires de paix, la France fut représentée par MM. Clemenceau, président du Conseil, ministre de la guerre ; Pichon, ministre des affaires étrangères ; Klotz, ministre des finances ; André Tardieu, commissaire-général des affaires de guerre franco-américaines ; Jules Cambon, ambassadeur de France ; maréchal Foch, commandant en chef des armées alliées. A cette même Conférence, les Etats-Unis eurent comme représentants le président de la République, M. Wilson ; MM. Lansing, secrétaire d'Etat ; White, ancien ambassadeur ; général Bliss.

662. — Parfois, un seul ministre est accrédité auprès de plusieurs Etats à la fois. Ainsi, la République de Costa-Rica n'a qu'un seul représentant pour l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et la France. — Quelques gouvernements n'accréditent de représentants qu'auprès de certains Etats seulement, avec lesquels ils entretiennent des rapports importants et suivis.

La Chine, jusqu'à une époque récente, n'avait pas d'ambassadeur en résidence dans les capitales de l'Europe. Il y a quelques années, elle en a envoyé deux : l'un, appelé à la représenter en Allemagne et en Russie ; l'autre en Angleterre, en France et en Italie. Le *Tsung-li-yamen* paraît disposé à organiser un corps diplomatique régulier. A la suite de la campagne des Boxers, le *Tsung-li-yamen* a été supprimé en vertu d'un accord avec les puissances du 7 septembre 1901 (annexe 18) : il a été changé en ministère des affaires étrangères (*Waï-Wou-pou*) (1).

663. — Chaque Etat est entièrement libre dans le choix de ses agents diplomatiques : il peut désigner des diplomates de carrière, des savants, des militaires ou des marins (2), des femmes même. — Ni l'âge, ni la religion, ni le sexe ne sont causes d'exclusion. — En 1529, la paix de Cambrai, justement dénommée *Paix des Dames*, fut conclue par Louise de Savoie, mère de François Ier, et Marguerite, tante de Charles-Quint (3). — En 1912, le président de l'Uruguay, M. Battle y Ordonez, nomma une jeune doc-

---

(1) V. Descamps et Renault, *Rec. intern. des traités du XXe siècle*, 1901 p. 102.

(2) V. Paulin, *Diplomatic Negociations of american naval Officers, 1778-1833*, 1912.

(3) Ch. de Martens (*Guide diplomatique*, § 30) donne d'excellents conseils relatifs à la position sociale et personnelle de l'agent diplomatique. — V. Focherini, *Le signore ambasciatrici dei secoli xvii e xviii e loro posizione nel diritto diplomatico*, 1909.

toresse en droit, M^lle^ Clotilde Luisi, à la légation uruguayenne à Bruxellēs. — Au mois de janvier 1914, en Norvège, une femme fut également appelée à occuper un poste diplomatique : le gouvernement norvégien envoya, comme secrétaire à la légation de Norvège à Mexico, M^lle^ Henrietta Hoegh, qui avait passé ses examens de droit international et d'économie politique; elle portera un uniforme diplomatique, moins l'épée. — De même encore, au mois de juillet 1922, le gouvernement bulgare désigna M^lle^ Nadia Stanciof pour le poste de premier secrétaire d'ambassade de la légation de Bulgarie à Washington ; et, au mois de septembre 1924, la République russe des Soviets fit agréer M^me^ Alexandre Kollontaï comme ministre plénipotentiaire en Norvège. — Par contre, un décret publié en avril 1921 par la Grande-Bretagne a décidé que les femmes ne sauraient être admises dans les services diplomatiques et consulaires non plus que dans les emplois de l'administration indienne et coloniale.

664. — Nul Etat n'est tenu de l'obligation (au sens propre du mot) de recevoir les envoyés diplomatiques d'un autre Etat. C'est affaire de bons rapports, et non de droit strict. — Mais refuser d'entrer en relations diplomatiques avec les autres Etats, c'est se placer en dehors de la communauté internationale, c'est s'exclure soi-même de la sphère d'application des règles du droit international positif. Au point de vue de la communauté internationale, on peut affirmer qu'entre Etats civilisés existe le devoir de recevoir réciproquement leurs diplomates.

Refuser de continuer avec tel ou tel Etat les relations antérieures, c'est témoigner envers lui de dispositions peu amicales, et même, selon les circonstances, manifester des intentions hostiles; dans tous les cas, s'exposer à rétorsion. — Après l'assassinat du roi de Serbie Alexandre I^er^, en 1903, l'Angleterre refusa de renouer avec la Serbie des relations diplomatiques ; celles-ci n'ont repris qu'en juin 1906 (n° 633, note) (1).

665. — Si la participation à la communauté internationale implique, en principe, la nécessité d'accueillir réciproquement les envoyés diplomatiques, un Etat n'est pas cependant obligé de recevoir n'importe quelle personne comme agent d'un autre Etat. — L'intérêt bien entendu des deux Etats exige que le ministre public remplisse efficacement son office. Il doit inspirer confiance. Sa situation personnelle ne doit pas apporter d'entraves aux relations que ce ministre doit entretenir avec le chef de l'Etat, auprès duquel il est accrédité. Sinon son concours serait nuisible et dangereux. — Bien mieux, l'indépendance réciproque des Etats s'op-

---

(1) R. D. I. P., t. XIII, p. 504. — Un diplomate français, *Les relations entre l'Angleterre et la Serbie*, 1906.

pose à ce que l'un d'eux puisse vouloir imposer à un autre des relations désagréables ou antipathiques. — De là l'usage traditionnel de l'*agréation*. Cet usage a été suivi même par le gouvernement bolcheviste de la Russie des Soviets (art. 1, décret russe du 30 juin 1921, relatif aux agents diplomatiques).

Avant de déléguer une personne à un poste diplomatique comme chef de mission, le ministre des affaires étrangères s'informe confidentiellement auprès du gouvernement étranger si la personne choisie sera agréée, sera *persona grata*. — Presque tous les gouvernements se soumettent à la formalité toute courtoise de l'agréation, sans demander à connaître les motifs du refus. L'Angleterre seule exige que le gouvernement étranger lui fasse connaître les raisons qui l'incitent à repousser l'agent par elle proposé. Elle ne se contente pas de l'objection tirée du défaut de confiance. Elle réclame l'indication de griefs positifs, basés sur la conduite antérieure du ministre public (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 200, note 9).

L'agréation nécessaire pour un ambassadeur ou un ministre plénipotentiaire l'est-elle également en ce qui concerne un simple chargé d'affaires ? On peut soutenir qu'un chargé d'affaires appelé à remplir temporairement les fonctions d'un envoyé considéré comme absent ne doit pas être traité en tous points comme un véritable agent diplomatique (1).

Dans le cours de l'année 1894, des difficultés se sont élevées entre la Turquie et l'Italie à propos de la nomination de M. Catalani comme ambassadeur d'Italie auprès de la Sublime Porte (2). — En 1906, l'Allemagne refusa d'agréer le représentant que la Serbie voulait lui envoyer (3). — Lorsque l'Allemagne, en 1920, après la guerre mondiale, reprit les relations diplomatiques avec ses anciens ennemis, plusieurs des ministres qu'elle désigna pour la représenter à l'étranger ne furent pas agréés par les gouvernements auprès desquels ils devaient résider : ainsi l'Italie et le Japon refusèrent respectivement d'accepter MM. Von Lucius et Solf proposés par l'Etat allemand, considérant que les intrigues auxquelles ces diplomates s'étaient livrés avant ou pendant la guerre les rendaient indésirables; un Etat resté neutre pendant le conflit, l'Espagne, fit de même, pour des motifs semblables, à l'égard de M. Rosen que l'Allemagne avait choisi comme ministre auprès de cette puissance. — Au mois de février 1922, l'agrément a été refusé par le gouvernement américain à la nomination du docteur Hermès comme ambassadeur allemand à Washington,

---

(1) V. sur ce point R. D. I. P., t. I, p. 496.
(2) R. D. I. P., t. I, p. 495.
(3) R. D. I. P., t. XIII, p. 501.

en raison de l'enquête parlementaire dont il était actuellement l'objet à la suite de fraudes commises dans le ministère du ravitaillement qu'il dirigeait (1). — Le gouvernement russe des Soviets a, en août 1923, rapporté le décret nommant M. Rakowski chef de la délégation commerciale russe à Londres, par égard pour les représentations faites par le Foreign Office britannique : dans un discours prononcé à Kharkof, M. Rakowski avait déclaré : « L'Empire Britannique est en train de se briser. Je vais à Londres pour faire de l'agitation et pour pouvoir intervenir au moment utile ».

665[1]. — Pas plus que l'âge, la religion ou le sexe, la nationalité n'a pas été de tous temps nécessairement considérée comme une condition spéciale de la nomination d'un agent diplomatique. Le principe était jadis que le choix de la personne du ministre public à envoyer dépend exclusivement de la volonté du chef de l'Etat qui le constitue. Un Etat pouvait donc prendre un étranger comme agent. Cette solution était de pratique courante dans l'ancien droit. Wicquefort fut résident du duc de Lunebourg à la Haye quoiqu'il fût né à Amsterdam et qu'il fût sujet des Etats-Généraux. On n'admettait pas sous François Ier que la qualité de Français fût indispensable pour se rendre au nom du roi de France dans les différentes cours : l'Espagnol Rincon fut chargé d'affaires de François Ier. Le Portugais Sabzko fut tour à tour ambassadeur des rois de Pologne, de Hongrie, de France et des Romains. Mais il est douteux que la même règle doive être encore suivie dans les temps modernes. Dans la réalité, les missions diplomatiques constituent une fonction essentiellement publique ; cette fonction doit dès lors supposer dans celui qui l'exerce la qualité de citoyen de l'Etat qui l'emploie. D'après la loi colombienne du 14 novembre 1922, organique du service diplomatique, il est exigé que les agents diplomatiques soient citoyens colombiens. Le droit des Etats-Unis interdit l'emploi dans le service diplomatique de toute personne autre qu'un citoyen des Etats-Unis (2).

666. — Un Etat est-il en droit de recevoir un de ses propres sujets comme ministre public d'un tiers Etat ? Dans la pratique internationale, de nombreuses puissances n'acceptent pas en principe leurs nationaux comme représentants d'un autre gouvernement. Les devoirs de sujétion peuvent en effet s'accorder difficilement

---

(1) V., au sujet de l'agréation, un certain nombre de cas dans Satow, *op. cit.*, t. I, pp. 203 et s.

(2) V. Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, t. I, pp. 377 et s. — Satow, *A guide to diplomatic practice*, t. I, §§ 237-238. — Comp. Cheney Hyde, *International law*, t. I, § 425.

avec les prérogatives reconnues aux diplomates étrangers. Cependant Pozzo di Borgo, né français, fut reçu comme ambassadeur de Russie à Paris de 1815 à décembre 1834. Au contraire, en 1868, les Etats-Unis refusèrent de recevoir M. Burlingham-Anson, sujet américain, comme envoyé de la Chine. C'est également cette dernière règle de conduite qui, en France, était admise sous Louis XVI et consacrée par un décret du 26 août 1811 (art. 24).

667. — Nul doute qu'un Etat ne puisse légitimement refuser d'agréer comme ministres publics étrangers des personnes dont le caractère ou les pouvoirs sont incompatibles avec ses lois ou sa constitution, ou dont la position sociale pourrait susciter des conflits avec l'administration intérieure. — Ainsi nul gouvernement ne peut être tenu de recevoir des légats ou des nonces du Pape investis de pouvoirs ecclésiastiques, dont l'exercice donnerait naissance à des collisions avec l'autorité de l'Etat (1). Ces nonces pourraient trop aisément abuser de leur autorité spirituelle auprès d'une population catholique qui ne verrait en eux que les princes de l'Eglise. Aussi la France exige-t-elle que les pouvoirs des nonces soient renfermés dans des limites raisonnables. — De son côté, le Pape peut et doit refuser de recevoir un cardinal comme ministre public étranger. Les cardinaux sont, *ex officio*, membres de la curie romaine et subordonnés au chef de l'Eglise. En 1875, Pie IX refusa d'agréer le cardinal prince de Hohenlohe comme envoyé diplomatique de l'empire Allemand. Le cardinal aurait pu se trouver placé dans la nécessité de sacrifier ou de subordonner les intérêts de l'Eglise à ceux de l'Allemagne.

667. — Un Etat qui a la jouissance du droit de légation actif ou passif ne peut l'exercer en fait que si son gouvernement est reconnu par l'Etat auquel il veut envoyer ou dont il désire recevoir un représentant. Et la reconnaissance qui à cet effet est nécessaire doit être une reconnaissance *de jure* et non pas seulement une reconnaissance *de facto*. Une reconnaissance de fait ne peut en effet permettre que des relations économiques et commerciales et simplement l'échange d'agents plus ou moins officieux. Ces principes ont trouvé leur application dans les rapports du gouvernement russe des Soviets avec les différents Etats du monde. Parmi les Etats qui ont reconnu ce gouvernement — et tous ne l'ont point reconnu (Etats-Unis d'Amérique), — certains lui ont donné une reconnaissance de droit, tandis que d'autres ne lui ont consenti qu'une reconnaissance de fait. Au 1er janvier 1923, la situation diplomatique de la

---

(1) Comp. la discussion, en novembre 1919, devant la Chambre française des députés, du projet de loi sur le rétablissement de l'ambassade française auprès du Vatican.

Russie des Soviets était à cet égard la suivante : 1° Elle avait des représentations plénipotentiaires en mission permanente et avec les pleines facultés diplomatiques (relations *de jure*) en Afghanistan, en Allemagne, en Boukhara, en Esthonie, en Finlande, en Khiva, en Lettonie, en Lithuanie, en Mongolie, en Perse, en Pologne et en Turquie. 2° Elle avait en Chine un envoyé extraordinaire. 3° Elle possédait sur la simple base des relations de fait des agents en Autriche, en Grande-Bretagne, en Italie, en Norvège, en Suède et en Tchécoslovaquie (1). Depuis, le gouvernement soviétique a été reconnu *de jure* par plusieurs Etats, comme la France et le Japon.

SECTION II. — **Classes des agents diplomatiques**

668. — Considéré par rapport à l'Etat qu'il représente, tout ministre public a une double qualité. Il est fonctionnaire public ; il est mandataire de l'Etat. — Mais, entre eux, les ministres publics diffèrent aux divers points de vue: *a*) de l'étendue de leurs pouvoirs ; *b*) de la durée de leur délégation ; *c*) de la nature de leur mission ; *d*) de leur classe.

Le ministre *plénipotentiaire* était autrefois investi de pouvoirs presque illimités : de nos jours, vu la facilité des communications, cette qualification est presque devenue un simple titre honorifique (V. *congrès*).

Une mission diplomatique peut être *extraordinaire*. Jadis, les envoyés extraordinaires jouissaient d'un droit de préséance sur les envoyés ordinaires. Actuellement c'est simplement par vanité ou par courtoisie que dans certaines circonstances, telles qu'un congrès général, qu'un couronnement, qu'un mariage royal, le qualificatif d'*extraordinaire* est joint au titre d'ambassadeur.

669. — Avant l'institution des missions permanentes nulle distinction de classe ou de rang n'existait entre les ministres publics. Mais, avec la pratique des ambassades permanentes, surgirent des questions de cérémonial et de préséance entre les représentants étrangers accrédités auprès d'une même Cour.

Les questions de préséance ont fait parfois l'objet de dispositions spéciales dans des traités : ainsi dans la capitulation que la Turquie signa le 28 mai 1740 avec la France, il est dit (art. 17 et 44) que « les ambassadeurs de France ont, suivant l'ancienne coutume, le pas et la préséance sur les ambassadeurs d'Espagne et des autres rois ».

L'histoire des XVII^e^ et XVIII^e^ siècles est remplie de discussions d'étiquette, qui engendrèrent souvent de déplorables conséquen-

---

(1) V. Sabanine, *op.* et *loc. cit.*, pp. 197-216.

ces. Dans les négociations qui, à la fin du XVII[e] siècle, s'ouvrirent à Carlowitz et qui préparèrent la paix de Carlowitz entre la Turquie, l'Autriche, la Pologne et Venise, la question de préséance entre ambassadeurs fut tranchée d'une manière assez singulière. On construisit, pour recevoir les plénipotentiaires, un énorme pavillon rond, percé d'autant de portes qu'il y avait de plénipotentiaires : ceux-ci entrèrent en même temps chacun par une porte, et ils s'assirent respectivement à l'endroit de la table situé devant la porte par laquelle ils étaient entrés. — Une des plus curieuses questions d'étiquette qui surgirent entre ambassadeurs fut celle qui s'éleva en 1768, à Londres, entre le comte du Chatelet, ambassadeur de France, et le comte Tschernysscheff, ambassadeur de Russie (1).

Vattel s'est occupé longuement des questions de rang et de préséance (*op. cit.*, livre IV). Rien de confus et de contradictoire comme l'énumération et la définition des divers envoyés diplomatiques dans les anciens auteurs (V. Merlin, *Répertoire*. V° *Ministre public*, section I). — Le désordre n'a pris fin qu'au Congrès de Vienne. Après une tentative infructueuse pour fixer le rang des puissances, les membres du Congrès résolurent de couper court à toute prétention, en faisant abstraction du degré d'importance des Etats.

Le réglement de Vienne du 19 mars 1815 et celui d'Aix-la-Chapelle du 21 novembre 1818 qui vint le compléter établirent la hiérarchie suivante : — La 1[re] classe comprend : les ambassadeurs ; les légâts *a* ou *de latere*, envoyés extraordinaires du Pape, chargés de missions spéciales, choisis parmi les cardinaux; les nonces, autres envoyés du Pape en mission permanente, choisis en dehors des cardinaux. Les ambassadeurs des puissances catholiques cèdent le pas et le rang aux nonces. — La 2[e] classe comprend les internonces du Pape, les envoyés extraordinaires, les ministres plénipotentiaires. — Les *ministres résidents* forment la 3[e] classe, introduite par le Congrès d'Aix-la-Chapelle. — La 4[e] classe renferme les *chargés d'affaires* et les secrétaires d'ambassade faisant l'intérim pendant l'absence de l'ambassadeur.

Les règles émises à Vienne et à Aix-la-Chapelle ont été adoptées par les Etats-Unis d'Amérique (V. Instructions aux officiers diplomatiques des Etats-Unis, 1897, §§ 18-20).

La Russie des Soviets, en vertu d'un décret du Conseil des commissaires du peuple du 4 juin 1918, a renoncé pour sa part aux stipulations du règlement de Vienne, en admettant un rang uniforme pour tous ses agents diplomatiques à l'étranger: ceux-ci sont

---

(1) V. F. de Martens, *Recueil des traités conclus par la Russie*, t. IX (X), p. 266. — Satow, *op. cit.*, t. I, pp. 26 et s.

tous dénommés *représentants plénipotentiaires* (*Polnomotchny Predstavitel*). Toutefois, afin d'éviter certaines difficultés dans les questions de préséance, le cabinet russe a pris l'habitude d'indiquer dans les lettres de créance, après les mots « représentant plénipotentiaire », entre parenthèses, le caractère de l'agent conformément au règlement de Vienne (1).

D'après le règlement de Vienne de 1815, dans chaque classe, le rang des envoyés diplomatiques entre eux est déterminé par l'ancienneté, laquelle est fixée par la date de la notification officielle de leur arrivée au lieu de leur résidence. — Toutefois, depuis quelques années, certains Etats ne semblent plus tenir compte de cette disposition : ils ne font plus attention à la date de la notification d'arrivée en ce qui concerne les chargés d'affaires, donnant le pas aux chargés d'affaires d'une grande puissance (ambassade) sur ceux d'une puissance secondaire (légation) (2). — Aucune innovation n'a été apportée à cet égard par le règlement de 1815 relativement aux représentants du Pape. Cette stipulation est interprétée comme confirmant seulement le *statu quo antérieur*, c'est-à-dire comme maintenant la préséance aux seuls nonces. Ainsi, les internonces du pape n'ont pas la préséance sur les envoyés et ministres des autres puissances dans les pays catholiques. C'est ce qui a été décidé en 1878 par le corps diplomatique accrédité près du gouvernement du Pérou vis-à-vis du délégué du Pape Mgr Monconi (3).

Une question peut se poser en cas de changement dans la forme du gouvernement du pays que les agents représentent ou auprès duquel ils sont accrédités. De nouvelles lettres de créance leur sont alors nécessaires. Mais la préséance des agents est-elle fixée par ces nouvelles lettres ou par celles remises par eux auprès du précédent gouvernement ? C'est cette dernière solution qu'il faut admettre; elle a été consacrée notamment en France en 1830, en 1848, en 1852, au Portugal en 1911 (4). — La question s'est posée à nouveau en décembre 1919 devant le Conseil suprême de la Conférence de la Paix de Paris, à propos de l'ancienneté qu'il convenait de reconnaître après la révolution allemande de 1918 aux ministres d'Allemagne accrédités auprès des gouvernements neutres. En Suède, par exemple, M. von Lucius était ministre d'Allemagne depuis le mois d'avril 1915, et il a présenté de nouvelles lettres de créance après la révolution allemande.

---

(1) V. Sabanine, *op. cit.*, Bulletin de l'Institut intermédiaire international, t. VIII (1923), p. 215.

(2) V. R. D. I., 2e série, t. XI, p. 112.

(3) V. Pradier-Fodéré, *Traité de droit international public*, t. III, nos 1260 et 1288.
R. D. I. P., t. XIX, p. 719.

En Vénézuéla, M. von Prollius était ministre d'Allemagne depuis le mois de janvier 1911, mais il n'a pas présenté de nouvelles lettres de créance après la révolution allemande. Les jurisconsultes alliés, consultés par le Conseil, ont été d'avis que la présentation de nouvelles lettres ne modifie en rien le rang d'ancienneté d'un chef de mission diplomatique, mais que, par contre, le fait de ne pas avoir présenté de nouvelles lettres enlève à un chef de mission la qualité qui lui serait nécessaire pour représenter valablement son pays désormais soumis à un autre gouvernement (1).

Les traités de paix de 1919-1920, notamment le traité de Versailles avec l'Allemagne (art. 233 et s. et annexe II), ont prévu la constitution d'une commission interalliée, dite *Commission des réparations*, pour fixer le montant des dommages pour lesquels réparation est dûe par les puissances vaincues. La conférence des ambassadeurs a, au mois d'octobre 1920, réglé à son sujet une question de préséance en décidant que les membres de la Commission des réparations doivent prendre rang entre les ambassadeurs et les chargés d'affaires (2).

670. — Les ministres de 1re classe ont le *caractère représentatif*. Ils ne sont pas seulement délégués de l'Etat pour la gestion des affaires extérieures constituant l'objet de leur mission: mais ils représentent le souverain dans sa personne et dans sa dignité, quoiqu'on ne leur rende pas les mêmes honneurs qu'aux souverains. — Une conséquence importante de ce caractère représentatif est le droit reconnu à l'ambassadeur de réclamer accès auprès du souverain de l'Etat où il est accrédité, de l'entretenir directement : droit dont l'exercice dans les monarchies absolues peut avoir, suivant les circonstances, une portée considérable. Les ministres de 2e et de 3e classes doivent demander par écrit au ministre des affaires étrangères de leur faire octroyer la faveur d'une audience du souverain.

L'empereur de la Chine s'est longtemps refusé à donner audience personnelle aux ministres étrangers. Cette audience a été accordée pour la première fois en 1873, et seulement après de longues et difficiles négociations, auxquelles prirent part les ministres d'Angleterre, de France, des Etats-Unis, des Pays-Bas et de Russie. Cette cérémonie a été renouvelée en mars 1891 (3).

La réception des ministres de 1re classe est accompagnée d'un *cérémonial* solennel, variable suivant les diverses cours. — Leurs *lettres de créance* sont signées par leur souverain.

---

(1) V. le Temps du 30 décembre 1919, p. 4.
(2) V. le Temps du 7 octobre 1920, p. 1.
(3) Arthur Desjardins, *La Chine et le droit des gens*, Revue des Deux-Mondes du 1er décembre 1900.

Les *prérogatives honorifiques* généralement reconnues aux ministres de 1re classe sont les suivantes : 1° le titre d'*Excellence*, qui doit leur être donné par tous ceux avec lesquels ils traitent, par écrit ou de vive voix, sauf le souverain auprès duquel ils sont accrédités ; — 2° le droit d'avoir un *dais* dans leur salle de cérémonie ; — 3° le droit de se *couvrir* pendant la cérémonie de leur présentation, mais seulement si le souverain remet son chapeau sur la tête ; — 4° la faculté d'aller en carrosse à six chevaux ; — 5° le droit de recevoir les honneurs militaires.

L'usage d'accréditer des agents de 1re classe est limité aux Etats qui ont droit aux *honneurs royaux*. — Le Pape ne reçoit d'ambassadeurs que des puissances catholiques.

671. — Les agents diplomatiques de la 2e et de la 3e classe ne représentent pas leur souverain considéré dans sa personne et dans sa dignité; ils ne représentent que leur pays dans les affaires formant l'objet de leur mission. Aussi n'ont-ils pas d'accès direct auprès du chef de l'Etat et sont-ils obligés d'obtenir une audience par l'intermédiaire du ministre des affaires étrangères.

672. — Les chargés d'affaires ne sont accrédités qu'auprès du ministre des affaires étrangères. Ils n'ont pas le droit de demander à conférer directement avec le chef de l'Etat. Mais celui-ci est évidemment libre de leur octroyer audience.

673. — La diversité des rangs ne se refère en réalité qu'à l'*étiquette* et à la *préséance*. Elle n'établit aucune différence entre les agents par rapport à leurs fonctions diplomatiques, à leur capacité de négocier, à leurs privilèges. — Tous ont également un caractère officiel qui leur assure, au même degré, les mêmes prérogatives et les mêmes immunités.

La classe et le rang d'un agent diplomatique sont exclusivement déterminés par l'Etat qui le délègue. — D'après un usage établi, les Etats ne s'envoient réciproquement que des ministres de même classe. — Néanmoins la France est représentéeà Berne par un ambassadeur, tandis que le représentant de la Suisse à Paris n'a que le rang de ministre plénipotentiaire. Un Etat est libre, en effet, de déroger à l'usage et de recevoir des envoyés d'un rang plus ou moins élevé que ceux qu'il envoie.

673[1]. — Des conflits de préséance peuvent parfois se produire entre représentants d'un même Etat. Ainsi, la France a cru devoir entretenir, à Athènes, d'une manière permanente, à côté de son ministre au titre de représentant de sa diplomatie, un autre ministre chargé de la défense des intérêts financiers à la Commission internationale du compte des finances économiques instituée au début de 1898; un conflit de préséance s'est élevé à un certain moment entre les deux représentants de la France,

dont l'un, un ancien agent, entendait passer devant le ministre en titre (1).

674. — Le ministre public est accompagné d'un personnel *officiel* qui compose la *mission* diplomatique. Ce personnel comprend les conseillers de légation, les secrétaires d'ambassade, les auditeurs de nonciature, les attachés, chanceliers, interprètes, drogmans, courriers. — A la plupart des ambassades sont adjoints des attachés militaires, officiers de l'armée de terre ou de l'armée de mer, chargés de renseigner leurs gouvernements respectifs sur les armées et sur les marines militaires des autres Etats. — Certains pays entretiennent aussi auprès de leurs agents diplomatiques des agents techniques chargés d'étudier les questions économiques et scientifiques, par exemple des attachés commerciaux. Ainsi, en France, depuis un décret du 4 avril 1906 et une loi du 7 décembre 1908, il a été institué six emplois d'*attachés commerciaux*, choisis parmi les agents ayant au moins le grade de secrétaire d'ambassade de 2e classe (2). — Aux termes du décret de la Russie des Soviets du 30 juïn 1921 sur les agents diplomatiques (art. 2), la mission diplomatique comprend le chef de la mission et un certain nombre de ses employés dont le nombre est déterminé par un accord avec le gouvernement russe.

675. — L'ensemble des ministres publics de toutes classes, accrédités auprès d'un même gouvernement, forme le *corps diplomatique*, image de la solidarité qui unit les Etats, comme membres de la communauté internationale. — Ce corps formule quelquefois des déclarations, des protestations, des représentations, si le gouvernement de l'Etat lui paraît violer les principes du droit ou les prérogatives de ses membres. — Mais il apparaît surtout dans les cérémonies publiques, les démarches de courtoisie telles que les félicitations usitées lors du renouvellement de l'année, lors de la naissance d'un prince ou d'une princesse royale, **etc.** — En 1924, une question délicate s'est posée à Pékin du fait de la

---

(1) V. Rapport de M. Louis Marin sur le budget des affaires étrangères pour 1919, Chambre, Documents parlementaires, Journal officiel du 29 janvier 1920, p. 3260, Annexe n° 1387.

(2) V. Laubié, *Les attachés commerciaux*, 1907. — Un projet de loi voté par la Chambre le 14 avril 1919 a proposé d'augmenter le nombre des attachés commerciaux afin que toutes les missions diplomatiques en fussent pourvues et de créer auprès des postes diplomatiques et consulaires de nouveaux organes de l'action commerciale à l'étranger, des « agents commerciaux », chargés sous l'autorité du chef de poste et le contrôle des attachés commerciaux de la représentation et de l'étude des intérêts économiques dans le ressort de leur circonscription, qui seraient des commerçants ou d'anciens commerçants au courant des questions économiques. V. Rapport de M. Lourties au Sénat, du 21 mai 1919, Sénat, Annexe n° 284, Doc. parl. 1919, p. 356.

nomination de M. Karakhan comme représentant de la Russie des Soviets en Chine avec un titre équivalent à celui d'ambassadeur d'après le règlement de Vienne. Il s'est agi de savoir si, celui-ci ayant seul qualité d'ambassadeur — les représentants des autres Etats (dont beaucoup n'ont pas reconnu les Soviets) n'étant que des ministres — deviendrait *ipso facto* doyen du corps diplomatique ou si l'on chercherait une formule qui laisserait le décanat au plus ancien en charge des ministres étrangers. Le Japon a proposé de transformer en ambassades les différentes légations à Pékin. Il a été finalement décidé que le représentant des Soviets aurait la situation à laquelle lui donnait droit son titre équivalent à celui d'ambassadeur.

676. — Les agents diplomatiques, ou *ministres publics*, ne doivent pas être confondus avec : 1° les *agents chargés d'une mission quelconque, sans titre officiel*, comme le Père Joseph Leclercq du Tremblay, capucin, la célèbre *Eminence Grise*, qui fut chargé par Richelieu de plusieurs missions secrètes en Espagne, en Italie, en Allemagne, à la diète de Ratisbonne, etc.; — 2° les *consuls*, chargés de veiller aux intérêts commerciaux, économiques (V. *ci-après*) ; — 3° les *agents secrets, émissaires cachés*, comme le joli chevalier Eon de Beaumont, qui, déguisé en femme, fut envoyé par Louis XV, en 1756, à l'impératrice Elisabeth de Russie.

Il ne faut pas davantage confondre avec les agents diplomatiques les *agents confidentiels* que certains Etats ont coutume d'employer afin de se renseigner sur les intentions d'un pays étranger ou pour préparer des négociations. Ces agents, dont le rôle est de tâter le terrain chez un Etat étranger au sujet d'une question déterminée, ne constituent pas vraiment des agents diplomatiques. Les Etats-Unis d'Amérique et le Chili font assez souvent usage de pareils agents. Le général House a servi d'agent confidentiel aux Etats-Unis lors de la conférence de la Paix de Paris en 1919.

On doit encore distinguer des agents diplomatiques proprement dits les agents dits *observateurs* que, depuis quelques années, les Etats-Unis ont pris l'habitude de constituer auprès de certaines conférences tenues en Europe. Cette institution s'explique par la politique que les Etats-Unis entendent suivre vis-à-vis des affaires européennes : ils ne veulent pas participer directement à leur règlement, mais ils ne doivent cependant pas les ignorer absolument à raison de l'intérêt qu'elles sont parfois de nature à présenter pour eux. Deux représentants américains, MM. Child et Grew, ont ainsi assisté, en qualité d'observateurs, à la conférence qui s'est ouverte à Lausanne en novembre 1922 pour établir la paix dans le Proche-Orient ; désignés d'abord sous le nom d' « observateurs

non officiels », ils ont été ensuite appelés « représentants officiels des Etats-Unis » dans les communications officielles du Département d'Etat, tout en n'étant pas élevés au rang de plénipotentiaires. Quel est exactement le rôle de ces observateurs au sein des conférences ? Il a été déterminé comme suit par les Etats-Unis eux-mêmes lors de la conférence de Lausanne (1): les observateurs « ont le droit d'être présents et d'être entendus en parfaite égalité avec les autres membres de la conférence dans les sessions plénières et aussi dans celles des commissions et des sous-commissions, mais ils n'ont pas le droit de voter pas plus que la charge de présider ou toute autre, ou de signer les arrangements ou les rapports ». Les interventions qu'ont faites à Lausanne les observateurs américains, tant en ce qui concerne le régime des détroits qu'en ce qui touche la question des minorités et celle d'une amnistie en faveur des réfugiés grecs ou arméniens, ont soulevé certaines protestations de la part de la délégation ottomane : celle-ci a déclaré que les représentants américains, étant de simples observateurs, ne pouvaient pas faire de propositions ou de suggestions susceptibles d'être soumises à discussion devant la conférence (2). M. Rougier, dans un article sur la conférence de Lausanne, publié par la Vie des Peuples du 10 février 1923, a déterminé comme suit les caractères des observateurs : « L'observateur est un personnage nouveau de la diplomatie moderne, chargé de s'assurer que les travaux d'une conférence ne lèsent point les intérêts de son pays, sans cependant prendre officiellement part aux délibérations. Il ne faudrait pas croire, sur son titre, que l'observateur soit un personnage muet et un spectateur passif : c'est bien plutôt un agent de diplomatie occulte, dont l'action n'engage pas son gouvernement et qui s'efforce d'influer sur les débats quand il croit devoir le faire sans assumer aucune responsabilité à raison des décisions prises ». — Les Etats-Unis ont également désigné un observateur à la conférence des communications et du transit qui s'est tenue à Genève en décembre 1923. — N'ayant pas ratifié le traité de Versailles et n'étant pas entrés dans la Société des Nations, ils ont nommé à la Commission des réparations, non pas un représentant, mais seulement un observateur. — En 1924, la Russie des Soviets a songé à envoyer un « observateur officiel » à Genève, à la Société des Nations. Etant donné la présence de la Société des Nations sur le territoire suisse et les relations délicates exis-

---

(1) V. déclaration de la délégation américaine par la voix de M. Child à la première séance plénière de la conférence de Lausanne du 21 novembre 1922 (Livre jaune, Conférence de Lausanne, t. I, pp. 5-6).

(2) V. Temps du 1er janvier 1923.

tant alors entre la Suisse et le gouvernement des Soviets, le secrétaire général de la Société des Nations, informé du projet de ce gouvernement, a cru devoir s'informer des vues du gouvernement de Berne sur ce projet : le 20 juin 1924, M. Motta, chef du département politique fédéral, a déclaré devant le Conseil national qu'il n'était pas opposé à l'envoi d'un observateur russe à la Société des Nations (1).

SECTION III. – **Modes d'envoi des agents diplomatiques**

677. — Le ministre public, envoyé pour représenter un chef d'Etat auprès d'un autre chef d'Etat, doit être dûment autorisé, et le souverain près duquel il est accrédité doit être assuré de la qualité de l'envoyé.

Cette autorisation est constatée et cette assurance donnée par les *lettres de créance, litteræ fidei,* adressées par le chef d'un Etat au souverain d'un autre Etat. — Ces lettres mentionnent le nom, les titres, la qualité spéciale de l'agent, l'objet général de sa mission. Elles contiennent demande d'accueil favorable et expriment le désir que créance soit accordée à ce que dira l'envoyé au nom de son propre souverain. — La forme de ces lettres de créance varie selon les Etats. — Le décret de la Russie des Soviets du 30 juin 1921 relatif aux agents diplomatiques a maintenu l'institution des lettres de créance (art. 1).

Les lettres de créance accréditant un agent de la 4e classe sont adressées, non de souverain à souverain, mais par le ministre des affaires étrangères de l'envoyé au ministre de l'autre Etat. — Les agents diplomatiques envoyés en Turquie doivent, outre la lettre de créance adressée au Sultan, avoir des lettres spéciales pour le Grand Vizir et pour le Reis-Effendi.

678. — Muni de ses lettres de créance, l'envoyé, arrivé à son poste, doit immédiatement faire connaître sa présence au ministre des affaires étrangères du lieu de sa résidence. — Les lettres de créance sont remises au chef de l'Etat dans une audience solennelle de réception, audience dont le cérémonial est réglé par l'usage local et qui varie suivant la classe de l'agent. — Mais une copie authentique des lettres de créance est préalablement remise au ministre des affaires étrangères, qui vérifie si elles peuvent être reçues sans inconvénient. — L'agent diplomatique, en présentant ses lettres de créance au chef de l'Etat, prononce une allocution, à laquelle celui-ci répond: le protocole veut que le texte de l'allocution à prononcer par l'agent soit quelques jours

(1) V. Temps du 21 juin 1924.

auparavant communiqué au ministre des affaires étrangères de l'Etat auprès duquel l'agent doit être accrédité. Ces allocutions ont d'ordinaire toujours lieu en français, la langue française étant en fait considérée comme la langue diplomatique. A ce dernier égard, un incident s'est, au mois d'août 1924, produit à Athènes au sujet de la réception de M. von Schoen comme ministre de l'Allemagne près de la République hellénique. M. von Schoen, qui devait présenter le 2 août ses lettres de créance à l'amiral Coundouriotis, président de la République, envoya au ministre des affaires étrangères grec le texte de son allocution en allemand et en français. Le ministre lui demanda pourquoi il remettait un texte allemand, puisqu'il devait parler en français. M. von Schoen répondit que, depuis la guerre de 1914-1919, le français n'était plus la langue diplomatique, et qu'il voulait lire son allocution en allemand ; il ajouta que du reste, depuis la guerre, chaque fois qu'un ministre d'Allemagne avait présenté ses lettres de créance à un souverain étranger, il avait parlé en allemand, même à Paris. Le gouvernement hellénique objecta que chaque pays était libre de régler son protocole comme il l'entendait et il ajouta que, les usages protocolaires grecs obligeant les ministres des puissances étrangères présentant leurs lettres de créance à s'exprimer en français, le ministre d'Allemagne devait se conformer à cette tradition. M. von Schoen décommanda alors la cérémonie et fit annoncer qu'il partait en congé (1). — En Chine, un usage immémorial exigeait que les ministres étrangers exécutassent le *K'o-t'eou*, c'est-à-dire fissent des génuflexions devant l'empereur de Chine ou devant des tablettes représentant cet empereur : cette cérémonie, qui n'était qu'une marque de déférence dûe à la personne du souverain, fut la pierre d'achoppement de beaucoup d'ambassades européennes, les Européens y voyant un acte de vassalité humiliant ; elle a empêché notamment l'envoi de nombreuses ambassades russes en Chine (1). Le protocole du 7 septembre 1901 entre la Chine et les principales puissances européennes a organisé le cérémonial de cour relatif à la réception des représentants étrangers en Chine (art. 12 et annexe n° 19) : il y est dit expressément, sans aucune allusion à la formalité du *K'o-t'eou*, que « le cérémonial adopté par la Chine à l'égard des représentants étrangers ne pourra être, en aucun cas, différent de celui qui résulte d'une parfaite égalité entre les pays concer-

---

(1) V. le Temps du 4 août 1924.

(2) V. Hoo Chi Tsai, *Les bases conventionnelles des relations modernes entre la Chine et la Russie*, pp. 39, 40, 166-168. — Pockhill, *Diplomatic audiences at the court of China*, 1903. — Schlegel, *Le Koteou en Russie*, 1893.

nés et la Chine, sans aucune perte de prestige de part et d'autre ».

La présentation des lettres de créance est, dans la pratique internationale, suivie des visites aux membres de la famille souveraine, aux principaux fonctionnaires de l'Etat, aux autres membres du corps diplomatique. Certaines particularités se sont produites pour la présentation des lettres de créance des premiers ministres qui furent accrédités à la Cour de Norvège après la séparation de ce pays d'avec la Suède en 1905 (1).

679. — Le mandat, contenu aux lettres de créance, prend fin par la mort du chef de l'Etat qui les a adressées ou par le décès de celui qui les a reçues. Il y a lieu à remise de nouvelles lettres. De même, quand un nouveau régime de gouvernement s'est produit dans le pays représenté par l'agent ou dans celui où il est accrédité. De même encore, quand l'envoyé diplomatique est promu par son souverain à une classe supérieure.

Il est rarement répondu par écrit aux lettres de créance. L'admission de l'envoyé tient lieu de réponse.

Le renouvellement des lettres de créance des agents diplomatiques en cas de changement de souverain existe vis-à-vis du Pape aussi bien que vis-à-vis de tout autre souverain. Jusqu'à l'élection de Benoît XV, chaque ambassadeur ou ministre accrédité près le Saint-Siège était reçu séparément par le nouveau pontife pour lui présenter ses nouvelles lettres de créance. Un changement a été apporté à cette coutume en février 1922 par Pie XI, successeur de Benoît XV : celui-ci a reçu les diplomates, non plus individuellement, mais en forme collective avec un échange unique de discours, de félicitations et de remerciements ; la raison de cette nouveauté est l'accroissement pris par le corps diplomatique sous le précédent pontificat (n° 386[1]).

680. — S'agit-il de négocier un traité spécial ou de prendre part à un congrès, l'envoyé diplomatique est habituellement investi d'un mandat donnant *pleins pouvoirs* pour négocier et pour conclure.Les pleins pouvoirs sont généralement signés par le chef de l'Etat et contresignés par le ministre des affaires étrangères. Les délégués des puissances centrales qui furent en 1919 envoyés à Versailles pour recevoir les conditions de paix établies par les Alliés étaient munis de pouvoirs à la vérification desquels on a procédé dans une cérémonie particulière (2).

Mais, qu'il s'agisse d'une mission temporaire ou d'une mission permanente, les actes passés par l'agent, même dans la limite de

---

(1) V. R. D. I. P., t. XVI, p. 705.

(2) Sur les détails de cette cérémonie, notamment pour la vérification des pouvoirs des plénipotentiaires d'Allemagne, qui eut lieu le 1er mai 1919 à Versailles, V. le Temps des 2-3 mai 1919, p. 1.

ses pleins pouvoirs, sont toujours considérés comme tacitement subordonnés, quant à leur validité, à la ratification du gouvernement de l'agent signataire.

Outre la lettre de créance et les pleins pouvoirs, l'agent diplomatique reçoit de son gouvernement des *passeports* lui permettant d'établir son identité pendant son voyage et d'obtenir pour sa personne le respect que comportent ses hautes fonctions.

SECTION IV.— **Devoirs des agents diplomatiques**

681. — La nature même des choses s'oppose à ce que les attributions principales d'un ministre public soient *juridiquement* définies. — Les plus importantes, relatives à la direction politique des Etats, ne peuvent être précisées que par les instructions particulières données à l'agent. — On ne peut traiter ici que des devoirs généraux.

Ces devoirs sont de deux sortes : devoirs envers son propre souverain ; — devoirs envers le chef de l'Etat près duquel l'agent est accrédité. — Heffter (*op. cit.*, § 206) les résume ainsi : devoirs de fidélité envers son propre souverain ; — loyauté envers le souverain étranger.

682. — A. — *Envers son propre souverain,* l'agent diplomatique doit, avant de partir, s'instruire soigneusement de l'objet de sa mission, se préparer par l'étude des archives, des documents antérieurs, de la correspondance de ses devanciers ; — rendu à son poste, il doit agir comme ministre de paix, maintenir la bonne harmonie, écarter les causes et les sujets de préventions. — On a résumé la mission des ministres publics par ces trois termes : *négocier, observer, protéger.*

1° *Négocier,* faire valoir habilement les droits de son souverain et les intérêts de son pays, tout en s'efforçant de tout concilier : comme le dit Ch. de Martens, il doit agir *suaviter in modo et fortiter in re.*

2° *Observer,* prendre des informations précises sur les évènements accomplis près de lui ; s'informer de choses même en dehors de sa mission spéciale, si, de près ou même de loin, elle peuvent affecter les intérêts de son pays ; suivre les débats parlementaires et les polémiques de la presse ; surveiller les luttes, l'influence, le jeu des intrigues de cour, les courants de l'opinion publique ; envoyer des rapports circonstanciés et complets, non seulement sur l'objet de sa mission, mais sur toutes choses d'intérêt public. Les relations entre Etats civilisés sont trop multiples, les points de contact trop nombreux, pour qu'un agent, doué d'esprit d'observation, ne trouve pas une foule de renseignements utiles à consigner dans ses rapports, qui permettent à son sou-

verain d'apprécier et de juger la force matérielle, l'armée, la flotte, l'administration, les finances, le commerce, l'industrie, les ressources, etc., de l'Etat chez lequel l'agent a été délégué.

3° *Protéger* ses nationaux, appuyer et faire valoir leurs réclamations contre les denis de justice, les abus de pouvoir dont ils ont pu avoir à souffrir de la part des agents du gouvernement local. Mais le ministre public ne doit fournir à ses nationaux son concours et son appui, qu'après que ceux-ci ont vainement eu recours aux voies régulières et aux autorités locales pour en obtenir justice. Le ministre étranger, doit, du reste, dans les questions qu'il est ainsi appelé à soulever, user de prudence, de tact, de modération. Il ne peut intervenir qu'auprès du ministre des affaires étrangères et doit, avec le plus grand soin, s'abstenir d'exercer une pression sur les autorités locales, administratives ou judiciaires (n° 307[14]). — Ce devoir de protection incombe au ministre public concurremment avec les consuls de sa nation, sur lesquels il exerce un pouvoir de haute surveillance. — Une loi française du 29 novembre 1901 et des décrets du 29 décembre 1901 et du 2 août 1902 ont conféré aux agents diplomatiques et aux consuls le droit de procéder à la célébration du mariage entre un Français et une étrangère dans les pays désignés par un décret du Président de la République. — V. R. D. I. P., t. VIII, p. 762 et Documents, p. 9. V. encore R. D. I. P., t. IX, Documents, p. 8. — Une loi française du 21 juin 1903 s'est occupée des actes de naissance dressés par les agents diplomatiques.

Afin de permettre aux agents diplomatiques de protéger leurs nationaux, la plupart des pays exigent que les nationaux se fassent immatriculer à la chancellerie de leur légation ou de leur consulat. — En France, l'ordonnance du 28 novembre 1833 soumettait à la nécessité d'une immatriculation, faite sans frais, les Français à l'étranger qui voudraient s'assurer la protection du représentant de leur Etat ; des décrets du 30 novembre 1909 et du 29 mars 1910 et l'article 58 de la loi de finances du 8 avril 1910 ont déclaré l'immatriculation obligatoire et payante (versement de 5 fr. tous les cinq ans) ; un décret du 16 septembre 1910 a réglementé cette immatriculation des Français à l'étranger (Journal officiel du 27 septembre 1910, p. 7987). V. encore décrets des 5 et 6 décembre 1909, Journal officiel, 1909, pp. 1251-1260. V. dans le Journal officiel du 22 décembre 1909, p. 12061, le tarif des droits de chancellerie où il est notamment question des taxes et détaxes d'immatriculation.

La situation toute spéciale des agents diplomatiques doit permettre à l'Etat dont ils dépendent d'exercer sur eux une certaine surveillance même au point de vue de leur vie privée. C'est ainsi qu'en France un décret du 19 avril 1894 oblige les agents ou fonc-

tionnaires des services diplomatique et consulaire à demander, pour contracter mariage, l'autorisation du ministre des affaires étrangères (R. D. I. P., t. I, Documents, p. 30).

683. — B. — *Envers l'Etat auprès duquel il est délégué,* le ministre public doit éviter de s'immiscer dans les affaires d'administration intérieure, — respecter la constitution, — s'abstenir de toute offense envers le gouvernement et envers les institutions du pays étranger, — même en cas de difficulté, ne rien retrancher du respect dû au prince et suivre les règles d'étiquette et de cérémonial envers le souverain et les membres de sa famille, — s'associer aux événements heureux, naissance, mariage, ou malheureux, décès, etc., qui touchent le chef de l'Etat ou sa famille.

Ne pas heurter la foi du peuple, respecter les coutumes nationales, même les préjugés populaires dont les masses sont d'autant plus jalouses qu'elles sont moins civilisées, — prendre part aux fêtes publiques toutes les fois que pourront se concilier les susceptibilités de sa nation avec celles du pays où il réside: l'abstention pourrait parfois avoir le caractère d'une offense.

Le ministre public doit se garder de fomenter des troubles, de susciter des révoltes, d'essayer de corrompre les fonctionnaires et les serviteurs de l'Etat, — éviter toute intrigue avec une opposition parlementaire ou avec les divers partis, — ne pas approuver la critique des actes du gouvernement, etc.

683[1]. — Les cas d'ingérence par des agents diplomatiques dans les affaires intérieures de l'Etat auprès duquel ils sont accrédités ont été assez fréquents au cours de l'Histoire. — En France, à plusieurs reprises, en 1823, 1826, 1850, 1865, 1870, 1887 et 1894, le nonce du Pape a correspondu directement avec le clergé national et a encouragé la résistance aux lois du pays (V. R. D. I. P., t. I, p. 487). — De même, en Autriche, en 1895, le nonce, Mgr Agliardi, s'est immiscé indûment dans les affaires de l'Etat où il résidait (V. ci-dessus, n° 389[1]). — En 1906, Mgr Montagnini, secrétaire de l'ancienne nonciature à Paris, commis à la garde des archives, se fit l'intermédiaire entre le Pape et les membres du clergé français pour pousser ces derniers à résister à la loi française sur la séparation des Eglises et de l'Etat. (V. R. D. I. P., t. XIV, p. 175). — On peut citer d'autres cas encore où un agent diplomatique a tenu une conduite déplacée vis-à-vis de l'Etat auprès duquel il était délégué. — En 1848, sir Henri Bulwer, ambassadeur anglais, seconda les émeutiers de Madrid. Le gouvernement espagnol lui fit remettre ses passeports, et les relations diplomatiques furent interrompues entre l'Espagne et la Grande-Bretagne. — En 1856, le ministre d'Angleterre à Washington, M. Crampton, fut expulsé pour avoir pratiqué des enrôlements aux Etats-Unis pour l'armée anglaise de Crimée et violé ainsi les lois

de la neutralité. — En 1888, lord Sackville, ministre de la Grande-Bretagne aux Etats-Unis, fut renvoyé pour avoir, dans une lettre privée qui fut divulgée par son destinataire, indiqué quel était le candidat à la présidence de la République dont l'élection semblait le plus favorable au maintien des bonnes relations entre l'Angleterre et les Etats-Unis. — Des incidents survinrent en 1895 entre le gouvernement du Vénézuéla et les agents d'Allemagne, de Belgique, d'Espagne et de France et en 1908 dans les rapports du Vénézuéla et des Pays-Bas (n° 298[12]). — L'agent accrédité auprès d'un gouvernement ne peut se mêler aux différends que ce gouvernement peut avoir avec un gouvernement étranger. — En 1734, l'ambassadeur de France en Pologne, le marquis de Monti, accompagna le roi de Pologne à Dantzig, prit part avec lui aux opérations du siège et fit évader Stanislas ; fait prisonnier par les Russes qui assiégeaient la ville, il fut retenu par eux malgré les réclamations de la France (Rivier, *Principes,* t. I, p. 511). — Au mois de février 1898, le ministre d'Espagne aux Etats-Unis, M. Dupuy de Lôme, écrivant à un de ses amis de la Havane, critiqua dans sa lettre la conduite des Etats-Unis vis-à-vis de l'Espagne et traita assez durement le Président des Etats-Unis, M. Mac-Kinley; à la suite d'un détournement, cette lettre tomba aux mains des autorités américaines. Dès que le fait fut connu, M. Dupuy de Lôme envoya sa démission à son gouvernement ; mais les Etats-Unis réclamèrent un désaveu formel et des excuses pour l'injure adressée à leur Président ; l'Espagne refusa, et finalement l'affaire s'arrangea : cependant cet incident ne fut pas sans aigrir les rapports déjà tendus entre les deux pays qui ne devaient pas tarder à entrer en guerre (V. R. D. I. P., t. V, pp. 638-639). Comp. au sujet d'une autre lettre publiée par M. Dupuy de Lôme en 1896 et dont les Américains lui ont fait un reproche, ce qui est dit R. D. I. P., t. VII, pp. 612 et s. V. cette lettre *ibid.*, p. 609, note 1. — Au cours de la guerre mondiale de 1914-1919, les diplomates allemands et austro-hongrois se sont, dans l'intérêt de leur pays, livrés vis-à-vis des Etats neutres, auprès desquels ils étaient accrédités, à des intrigues de toutes sortes peu conformes aux devoirs diplomatiques ; on peut notamment citer l'attitude de l'ambassadeur allemand Bernstorff et de l'ambassadeur austro-hongrois Dumba aux Etats-Unis (V. à ce sujet Mérignhac et Lémonon, *Le droit des gens et la guerre de 1914-1918*, 1921, t. II, pp. 521 et s.) (1).

Dans les accords et les traités que les Etats ont signés avec le

---

(1) V. d'autres cas d'ingérences reprochées à des agents diplomatiques étrangers ci-dessus n° 298[12] et R. D. I. P., t. VII, p. 612, notes 2 et 3; Satow, *op. cit.*, t. I, pp. 381 et s.

gouvernement russe des Soviets, ils ont eu le soin de stipuler que celui-ci ne se livrerait chez eux à aucune propagande révolutionnaire (Comp. traités du 16 mars 1921 entre Grande-Bretagne et Russie ; du 5 novembre 1922, entre Allemagne et Russie, art. 7; du 23 avril 1923 entre Danemark et Russie, art. 5; du 20 janvier 1925 entre Japon et Russie, art. 5). Mais, en fait, partout où la reconnaissance *de jure* du gouvernement des Soviets a eu pour conséquence l'installation d'une représentation officielle de l'Union des républiques socialistes, on a vu se développer aussitôt la propagande bolcheviste : les agents de Moscou se sont prévalus de l'immunité diplomatique pour intervenir plus sûrement dans les luttes politiques des pays où ils sont accrédités. Au mois de mai 1925, sur la demande du gouvernement français, M. Voline, premier secrétaire de l'ambassade soviétique à Paris, fut relevé de son poste par son gouvernement parce que, ayant assisté à une réunion tenue à Paris du comité révolutionnaire chinois, il s'y était associé aux protestations de certains orateurs contre la politique de la France vis-à-vis de ses colonies.

Alors qu'à l'occasion de la mort de l'ancien président des Etats-Unis, M. Wilson, survenue le 3 février 1924, une proclamation du président en fonctions M. Coolidge avait prescrit que tous les drapeaux seraient en berne sur toute l'étendue du territoire américain, l'ambassadeur d'Allemagne à Washington, M. Otto von Wiedfeldt, agissant sur les ordres de son gouvernement, lequel considérait M. Wilson comme un simple citoyen, a refusé de mettre en berne le drapeau de l'ambassade. Toutefois, en présence des protestations générales soulevées par cette attitude, l'ambassadeur allemand a consenti à participer au deuil public et à mettre son drapeau en berne le 6 février durant les funérailles. On peut considérer l'acte de l'Allemagne comme une insulte préméditée à la mémoire du président de guerre des Etats-Unis.

SECTION V. — **Prérogatives et immunités des agents diplomatiques** (1)

684. — Le ministre public doit soutenir avec fermeté et fidélité les prétentions et les intérêts de l'Etat dont il est mandataire. —

---

(1) V. spécialement sur ce sujet, en dehors des ouvrages cités, p. 26 : Beling, *Die strafrechtliche Bedeutung der Exterritorialität.* — Benezet, *Etude théorique sur les immunités diplomatiques*, 1901. — Bulmerincq, *Exterritorialität*, Rechtslexicon de Holtzendorff, 1880. — Carlino, *Cenesi a fondamento delle immunita diplomatiche*, 1915. — Craies, *Exterritoriality and the juridical position in England of foreign sovereigns and ambassadors*, The law Magazine and Review, novembre 1894. — Crouzet, *De l'inviolabilité et de l'exemption de juridiction des agents diplomatiques*, 1875. — Delepoulle, *Exposé théorique de la fiction d'exterritorialité par rapport aux personnes*, 1897. — Demangeat, *De l'immunité des agents diplomatiques*,

Sa parole doit être libre. — Mais comme il ne peut avoir recours à aucune force matérielle pour assurer le respect de sa liberté, le droit international doit lui offrir une protection énergique, efficace, autre et plus intense que celle qui est due à tout étranger. — Toute atteinte et toute restriction, directe ou indirecte, apportées à sa liberté de parole doivent être écartées.

J. I. P., t. II, p. 98. — Desjardins, *Immunité des agents diplomatiques*, 1881. — Dietrich, *De l'inviolabilité et de l'exemption de juridiction des agents diplomatiques et consulaires en pays de chrétienté*, 1896. — Domiron, *De l'incompétence des tribunaux français dans les litiges concernant les affaires diplomatiques*, 1890. — Droin, *L'exterritorialité des agents diplomatiques*, 1895. — Engleton, *The responsability of the State for the protection of foreign officials*, A. J., 1925, p. 293. — Foelix, *De l'exterritorialité du ministre public et particulièrement de la prohibition de saisir les objets mobiliers garnissant l'appartement pris à loyer*, Revue de droit français et étranger, t. XII, p. 31. — Funck-Brentano, *Le droit des gens et les immunités diplomatiques au xviii^e siècle*, Revue d'histoire diplomatique, oct. 1892. — Gessner, *De jure uxoris legati atque legata*. — Gottschalk, *Die Exterritorialitât der Gesandten*, 1878. — Hammer, *Forgrund it Kukkelser inden det europeiske Diplomati, Smatiden*, 1915, p. 322. — Heyking, *L'exterritorialité*, 1889. — Jordan, *Attributions des agents diplomatiques et consulaires*, Revue de droit international privé, t. I ,p. 631 et t. II, p. 468. — Kebedgy, *Die diplomatischen Privilegien*, 1901. — Lehr, *Privilèges et immunités des agents diplomatiques*, R. D. I., t. XXI, p. 362; *Fondement des immunités diplomatiques*, R. D. I., 2^e série, t. VII, p. 409. — Leven, *De l'immunité de juridiction des agents diplomatiques*, Revue de droit international privé, t. IV, p. 580. — Lisboa, *Exterritorialité et immunités des agents diplomatiques*, R. D. I., 2^e série, t. I, p. 354. — Lovisoni, *Die Gesandtenrechte*, 1887. — Mentzel, *Deutsche Gesandtschaftswesen in Mittelalter*, 1892. — Miruss, *Das europäische Gesandtschaftrecht*, 1847. — De Moser, *L'ambassadrice et ses droits*, 1754. — Odin, *Des privilèges des agents diplomatiques*, 1890. — Olivi, *Sull' involabilita degli agenti diplomatici*, 1883; *Dell' independenza dell' inviato diplomotico e della sua immunita nelle materie civili*, 1884; *Dell' immunita dell' agento diplomatico nelle materie penali*. — Ozanam, *L'immunité civile de juridiction des agents diplomatiques*, 1912. — Pietri, *Etude critique sur la fiction d'exterritorialité*, 1895. — Roche du Teilloy, *De la compétence civile à l'égard des Etats, des souverains, des agents diplomatiques et consulaires étrangers*, 1906. — Raederer, *De l'application des immunités de l'ambassadeur au personnel de l'ambassade*, 1904. — Sadorel, *La condition des agents consulaires et diplomotiques au point de vue fiscal*, 1902. — Simonis et Filitz, *De violatione legati*, 1669. — De Sinner, *L'immunité judiciaire civile des agents diplomatiques étrangers*, 1906. — Slatin, *De la juridiction des agents diplomatiques*, J. I. P., t. XI, p. 462. — Strisower, *Exterritorialität*, Oesterreichisches Staatswörterbuch. — Stocquart, *Du privilège de l'exterritorialité, spécialement dans ses rapports avec la validité des mariages célébrés à l'ambassade ou au consulat*, R. D. I., t. XX, p. 260. — Tosi-Bellucci, *Sulle immunita diplomatiche*, Arch. génér. Filippo Sirafini, 1909, p. 312. — Vercamer, *Des franchises diplomatiques et spécialement de l'exterritorialité*, 1891. — Villefort, *Privilèges diplomatiques*, 1858. — Walls y Merino, *De las franquicias, Gracias y extentiones que disfrutans los diplomaticos extrangeros en Espâna*, 1902. — Zorn, *Das deutsche Gesandtschaftsrecht*, 1882. — Zough, *Solutis quoestionis vetaris et novae, sive de legatis delinquestis judice competenti*.

Une tradition ancienne et universelle a toujours entouré les envoyés diplomatiques de prestige et de respect. — Néanmoins, l'histoire offre malheureusement l'exemple de quelques attentats commis contre des agents diplomatiques, tels que l'assassinat dans le Milanais des ambassadeurs de François Ier, ou celui de Bonnier d'Alco et de Roberjot, plénipotentiaires du Directoire au Congrès de Rastadt, le 28 avril 1799. — Mais ces violations du droit, réprouvées par tous les auteurs, n'infirment pas la justesse des règles admises par la coutume internationale ou par quelques législations particulières.

685. — Le droit international actuel reconnaît aux agents diplomatiques la jouissance de prérogatives et d'immunités. — Leur cause et leur raison justificative se trouvent dans l'indépendance dont doit jouir le ministre public envers le souverain auprès duquel il est accrédité. — Le principe des immunités diplomatiques est fondé sur l'intérêt respectif des Etats. Cet intérêt ne permet pas que les agents diplomatiques soient exposés, dans leurs personnes et dans leurs biens, à des entreprises qui ne leur laisseraient pas leur liberté d'action et qui entraveraient les relations internationales, pour lesquelles ils servent d'intermédiaires.

« Le droit des gens, dit Montesquieu (1), a voulu que les princes s'envoyassent des ambassadeurs, et la raison, tirée de la nature de la chose, n'a pas permis que ces ambassadeurs dépendissent du souverain chez qui ils sont envoyés, ni de ses tribunaux. Ils sont la parole du prince qui les envoie, et cette parole doit être libre. Aucun obstacle ne doit les empêcher d'agir. Ils peuvent souvent déplaire, parce qu'ils parlent pour un homme indépendant. On pourrait leur imputer des crimes s'ils pouvaient être punis pour des crimes; on pourrait leur supposer des dettes, s'ils pouvaient être arrêtés pour dettes. Un prince qui a une fierté naturelle parlerait par la bouche d'un homme qui aurait tout à craindre ! Il faut donc suivre, à l'égard des ambassadeurs, les raisons tirées du droit des gens et non pas celles qui dérivent du droit politique. Que s'ils abusent de leur être représentatif, on le fait cesser en les renvoyant chez eux : on peut même les accuser devant leur maître, qui devient par là leur juge ou leur complice ».

« La loi naturelle, déclare à son tour Vattel, impose à tous les souverains l'obligation de consentir aux choses sans lesquelles les nations ne pourraient cultiver la société que la nature a établie

---

(1) Montesquieu, *Esprit des lois*, liv. 26, chap. 21. — Comp. Bynkershoek, *De foro competente legatorum*, cap. 8, § 2.

entre elles, correspondre ensemble, traiter de leurs affaires, ajuster leurs différends. Or, les ambassadeurs et autres ministres publics sont des instruments nécessaires à l'entretien de cette société générale, de cette correspondance mutuelle des nations. Mais leur ministère ne peut atteindre la fin à laquelle il est destiné, s'il n'est muni de toutes les prérogatives capables d'en assurer le succès légitime et de le faire exercer en toute sûreté, librement et fidèlement. Le même droit des gens qui oblige les nations à admettre les ministres étrangers les oblige donc aussi manifestement à recevoir ces ministres avec tous les droits qui leur sont nécessaires, tous les privilèges qui assurent l'exercice de leurs fonctions. Il est aisé de comprendre que l'indépendance de la juridiction doit être l'un de ces privilèges. Sans elle, la sûreté, si nécessaire au ministre public, ne sera que précaire ; on pourra l'inquiéter, le persécuter, le maltraiter sous mille prétextes. Souvent le ministre est chargé de commissions désagréables au prince à qui il est envoyé; si ce prince a quelque pouvoir sur lui, et régulièrement une autorité souveraine, comment espérer que le ministre exécutera les ordres de son maître avec la fidélité, la fermeté, la liberté d'esprit nécessaires ? Il importe qu'il n'ait point de juges à redouter, qu'il ne puisse être distrait de ses fonctions par aucune chicane » (1).

Les immunités diplomatiques, ayant pour raison d'être le caractère représentatif des agents, c'est-à-dire la nécessité de leur assurer l'indépendance nécessaire à l'exercice de leur mission et d'éviter toute atteinte à la dignité respective des nations, il faut admettre d'une manière générale que, sauf le cas de renonciation, elles doivent avoir effet à partir du jour de l'entrée en charge jusqu'à l'époque de la cessation des fonctions. Mais les discussions sont possibles sur ce qu'il faut entendre exactement par « entrée en charge » et par « cessation des fonctions ». Le moment de l'entrée en charge est-il celui auquel l'agent a reçu ses lettres de créance dans le pays qui l'envoie, celui auquel il les a présentées dans le pays où il est envoyé, celui où il s'est fait connaître ou a été officieusement agréé dans ce pays ? La cessation des fonctions n'implique-t-elle pas la sortie de l'agent hors du territoire où il a été accrédité ou tout au moins l'expiration d'un temps suffisant pour lui permettre d'en sortir, se caractérise-t-elle simplement par la présentation des lettres de rappel ou la remise des passeports ? Des systèmes variés sont à cet égard présentés par les auteurs. V. n°s 688 et 730 (2).

---

(1) V. Vattel, *Droit des gens*, liv. IV, chap. VII, § 92.
(2) V. Travers, *Le droit pénal international*, 1921, t. II, n°s 864 et s.

Au point de vue de l'octroi des immunités, ne faut-il pas faire une distinction entre les diplomates suivant qu'ils sont ou non les ressortissants de l'Etat dans lequel ils exercent leurs fonctions ? Si un sujet est reçu en qualité d'envoyé étranger, nous pensons avec Phillimore, Travers-Twiss, Wheaton, qu'il doit avoir droit aux immunité diplomatiques, et notamment à l'nviolabilité ; Bynkershoek le déclarait, au contraire, justiciable des tribunaux civils et criminels de son pays (*De foro legatorum,* cap. XI). Il nous paraît en effet que le caractère officiel du personnage doit l'emporter sur sa nationalité. En ce dernier sens s'est prononcé un arrêt de la Cour de Paris du 30 juin 1876 (J. I. P., t. III, p. 272). Le projet de Code Napoléon comportait un article, qu'on supprima comme rentrant dans le droit public, qui n'accordait l'immunité de juridiction qu'aux « *étrangers* revêtus d'un caractère représentatif de leur nation ». La question a été en 1895 vivement discutée devant l'Institut de droit international : alors que le projet de la Commission accordait l'immunité aux personnes appartenant par leur nationalité au pays auprès du gouvernement duquel elles sont accréditées, le règlement finalement adopté par l'Institut la leur a refusée par son article 15 (Annuaire de l'Institut, t. XIV, pp. 234-236).

Les immunités octroyées aux agents diplomatiques par la pratique internationale et par la doctrine actuelle se groupent en trois catégories : inviolabilité, — immunité de juridiction, — mesures de courtoisie.

685[1]. — Aux agents diplomatiques proprement dits on a, au point de vue des prérogatives et immunités dont ceux-ci jouissent, assimilé un certain nombre de fonctionnaires internationaux.

Ainsi, d'après les actes relatifs au Danube, ont droit aux immunités les membres de la Commission européenne et de la Commission internationale. — De même, aux termes de l'article 24 de la convention de la Haye du 29 juillet 1899 pour le règlement pacifique des conflits internationaux, comme d'après l'article 46 de la nouvelle convention de la Haye du 18 octobre 1907, les membres de la Cour permanente d'arbitrage de la Haye jouissent, dans l'exercice de leurs fonctions et en dehors de leur pays, des privilèges et immunités diplomatiques (V. sur ce point, loi française du 2 décembre 1903, Journal officiel de 6 décembre 1903). — Il en est de même des juges de la Cour internationale des prises, d'après l'article 13 de la convention de la Haye du 18 octobre 1907. — Même règle pour les membres de la Cour de justice arbitrale, suivant l'article 5 du projet de convention annexé au vœu émis le 18 octobre 1907 par la deuxième Conférence de la Paix. — Même règle encore pour les membres de la Cour de justice inter-

nationale permanente de la Haye, d'après l'article 19 du Statut de la cour du 13 décembre 1920. — Les membres des tribunaux arbitraux mixtes institués par les traités de paix de 1919-1920 jouissent également des immunités diplomatiques (cf. arrêtés des ministres français des finances et des affaires étrangères, 29 mai, 13 et 15 décembre 1920; loi allemande, 10 août 1920 et ordonnance allemande, 11 mai 1921).

Aux termes de l'article 7 du Pacte de la Société des Nations, « les représentants des membres de la Société et ses agents jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques, et les bâtiments et terrains occupés par la Société, par ses services ou ses réunions sont inviolables » (1) : on doit noter que toutes les fonctions de la Société des Nations ou des services qui s'y rattachent, y compris le secrétariat, sont accessibles aux femmes comme aux hommes. — L'Institut de droit international, dans sa session de Vienne en août 1924, a donné une interprétation de cet article 7, en indiquant les personnes qui doivent être réputées agents de la Société des Nations et les conditions auxquelles elles ont droit aux prérogatives des agents diplomatiques : il a notamment décidé que ces prérogatives ne doivent être accordées que dans les pays où doivent s'exercer les fonctions et pendant la durée de ces fonctions (2).

La question de savoir si les immunités diplomatiques doivent être reconnues aux membres des délégations des Soviets russes, spécialement à ceux de leurs délégations commerciales, peut donner lieu à controverse: le traité du 8 août 1924 entre la Grande-Bretagne et la Russie des Soviets semble avoir admis une solution affirmative (3).

A l'égard de la plupart de ces personnes dont les fonctions n'ont pas un caractère aussi permanent et continu que celui des

---

(1) V. notamment article 7 de l'ordonnance d'exécution de l'arrêté fédéral suisse du 28 septembre 1920 sur l'impôt de guerre extraordinaire, en date du 6 décembre 1920.

(2) V. Annuaire de l'Institut de droit international, t. XXXI. — V. aussi Blociszewski, *L'Institut de droit international: session de Vienne (août 1924)*, R. D. I. P., 2e série, t. VII. — Secrétan, *Les privilèges et immunités diplomatiques des agents de la Société des Nations*, Revue de droit international privé, 1925, p. 1. — Van Vollenhoven, *Diplomatic prerogatives of non-diplomats*, A. J., 1925, p. 469.

(3) Lors du débat qui eut lieu sur le traité anglo-russe dès que celui-ci eut été arrêté, les 7 et 8 août 1924 à la Chambre des communes et à la Chambre des lords, Lourd Curzon, dans cette dernière, fit observer que l'immunité diplomatique conférée aux délégations des Soviets était sans aucun précédent. Lord Parmoor, dans sa réponse au nom du gouvernement, précisa que l'immunité diplomatique ne serait accordée qu'à une ou deux personnes et non pas à tous les membres des délégations soviétiques (V. le Temps du 9 août 1924, p. 2).

agents diplomatiques, une question se pose : les immunités et privilèges leur sont-ils accordés seulement pendant le temps où elles accomplissent effectivement leurs fonctions, c'est-à-dire par exemple uniquement pendant les sessions du Conseil ou de l'Assemblée de la Société des Nations et de la Cour de justice, ou au contraire du jour où elles ont été nommées à leurs fonctions jusqu'à celui où elles cessent de pouvoir les remplir ? La question est susceptible de discussion. Les mots « dans l'exercice des fonctions », dont se sert notamment l'article 7 du Pacte de la Société des Nations, pour les représentants des membres de la Société et ses agents, n'offrent pas une précision absolue. On peut soutenir que si on avait voulu restreindre les privilèges et les immunités à la seule époque de l'exercice effectif des fonctions, on aurait dit plutôt qu'on les accordait « *à l'occasion* de l'exercice des fonctions » ; les agents en question, à dater de leur nomination, ne peuvent-ils pas au surplus avoir, à toute époque, en dehors même des session, à se livrer à des travaux ou à des études en rapport avec leurs fonctions ? L'opinion générale semble être plutôt dans le sens de la limitation des privilèges et immunités au temps pendant lequel s'accomplissent en fait les fonctions. — Une autre question s'élève également pour les personnes dont il est ici question : ces personnes ne bénéficient-elles des privilèges et immunités diplomatiques que hors des limites de leur patrie ? C'est au sujet des représentants des membres de la Société des Nations et des agents de celle-ci qu'elle a été spécialement soulevée. La doctrine l'a ordinairement résolue en refusant les bénéfices diplomatiques à ceux qui exercent leurs fonctions dans le pays même dont ils sont ressortissants (V. Ray, *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, pp. 42-43 ; Schücking et Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes*, p. 247 ; Secrétan, *op.* et *loc. cit.*, pp. 13 et s.). Tel est aussi, on l'a vu, le sens dans lequel s'est prononcé l'Institut de droit international en son règlement de Vienne d'août 1924 ; néanmoins ce ne fut pas sans une vive discussion qu'il a statué de la sorte. Il est, en effet, une raison sérieuse de décider en sens contraire : celle qui a été donnée en ce qui concerne les agents diplomatiques (n° 685), à savoir que le caractère de l'agent doit dominer sa nationalité.

685². — Lors des expositions universelles, les Etats étrangers ont l'habitude de charger des agents de préparer l'organisation et de gérer les affaires de la section nationale. Ces agents peuvent-ils, le cas échéant, réclamer le bénéfice des immunités diplomatiques ? On ne doit pas le leur reconnaître (Cass. Belgique, 23 mai 1898; Delpech, *Les commissions étrangères aux expositions universelles*, R. D. I. P., t. VIII, p. 152).

685³. — Le délégué d'un ministère étranger (spécialement d'un

ministère du commerce) n'est pas assimilé à un agent diplomatique et dès lors ne peut prétendre à l'immunité dont celui-ci jouit (Trib. corr. Seine, 27 avril 1918. J, I,P., t. XLV. p. 1183).

§ 1. — Inviolabilité

686. — L'inviolabilité, dit Calvo (1), est une qualité, un caractère qui place au-dessus de toute atteinte, de toute poursuite la personne qui en est investie. Appliquée aux agents diplomatiques, elle n'est pas simplement la protection ordinaire accordée par tout Etat à quiconque vit paisiblement sur son sol, c'est, remarque M. Pietri (2), le *droit à la sécurité absolue et complète,* la *liberté sans restriction, l'intangibilité de la personne en toute occasion.* Le droit des ministres publics de jouir d'un pareil privilège échappe à toute discussion : il est fondé non sur une simple convenance, mais sur la nécessité. En effet, sans une inviolabilité personnelle absolue, illimitée, les agents seraient complètement à la merci du pays où ils résident, et leur caractère serait altéré au point de compromettre l'exercice même de leurs fonctions. Un ministre étranger serait fort embarrassé pour s'acquitter de sa mission avec la dignité, la liberté, la sûreté qu'elle exige, s'il était dans une dépendance quelconque du souverain auprès duquel il réside.

Le principe de l'inviolabilité des agents diplomatiques domine toute la matière. — C'est une des plus anciennes manifestations du droit international. — C'est le privilège fondamental : les autres en découlent comme des corollaires, ou s'y rattachent comme des accessoires. — L'inviolabilité s'applique, soit à la personne, soit à la demeure du ministre public.

686'. — Du privilège d'inviolabilité découlent diverses conséquences logiques et nécessaires, que plusieurs publicistes groupent sous la dénomination d'*exterritorialité.* — Le mot désigne une fiction, en vertu de laquelle les ministres publics sont *réputés, censés* se trouver hors du pays où ils remplissent leurs fonctions et n'avoir pas quitté le territoire de leur nation. Leur demeure est réputée portion de la terre étrangère, une partie du sol de leur patrie. —L'expression est moderne : mais les auteurs anciens n'en avaient pas moins discuté sur la fiction que ce mot indique.

Cette fiction est admise, avec plus ou moins d'étendue, par Grotius, de Réal, G.-F. de Martens, Heffter, F. de Martens, Travers-Twiss, Wheaton. etc. — Elle est repoussée par Bluntschli, Carnaza-Amari, Geffcken, Pinheiro-Ferreira, Pradier-Fodéré, etc.

---

(1) Calvo, *Le droit international théorique et pratique,* t. III, § 1481.
(2) Pietri, *Etude critique sur la fiction d'exterriotalité,* p. 106.

Cette fiction est inutile. vague, fausse et partant dangereuse.

Inutile pour faire considérer le ministre public comme toujours *domicilié* en son propre pays. D'après presque toutes les législations, l'acceptation de fonctions temporaires et révocables n'entraîne pas changement de domicile.

Vague, car elle n'a pas chez tous les publicistes ou juristes la même signification et la même portée. Pour les uns, elle désigne l'indépendance absolue du ministre étranger par rapport aux pouvoirs constitués de l'Etat; pour d'autres, elle indique l'exemption de la juridiction tant civile que criminelle, de l'Etat; pour d'autres, sa portée se restreint à l'exemption de la seule juridiction criminelle.

Fausse, car elle engendrerait logiquement, si elle était adoptée, des conséquences inacceptables et inacceptées par ses propres partisans. — Quelques exemples : — Si l'hôtel du ministre étranger doit être considéré comme *juridiquement* hors du territoire de l'Etat, qu'un crime soit commis à l'intérieur de cet hôtel entre personnes étrangères à la mission diplomatique, les coupables seront justiciables des lois et des tribunaux du pays de l'ambassadeur ; résultat absurde et repoussé. — Si un criminel se réfugie dans l'hôtel, le gouvernement local devra recourir à une procédure régulière d'extradition ; or, la pratique est absolument contraire. Le ministre livre l'inculpé ou autorise la police locale à procéder à son arrestation. — Autorisé par son propre souverain, le ministre étranger pourra célébrer très régulièrement dans l'hôtel de la légation des mariages, non seulement entre ses compatriotes, mais entre tous les personnes; solution repoussée par la jurisprudence de presque tous les Etats.

En 1865, un malfaiteur russe, après avoir commis une tentative d'assassinat dans l'intérieur de l'ambassade de Russie, avait été arrêté sur la réquisition de l'ambassadeur et livré aux autorités françaises. Le gouvernement russe demanda son extradition, en s'appuyant sur l'exterritorialité des hôtels d'ambassade. Elle lui fut refusée, et bien que le délit eût été commis dans l'hôtel même, les tribunaux français se considérèrent comme compétents (Cassation, 13 octobre 1865, Sirey, *Rec. pér.*, 1865. 1. 33).

Inutile, vague et fausse, par suite dangereuse, la fiction d'*exterritorialité* doit être repoussée ici, comme elle a été rejetée ailleurs (n^os^ 618[1] et 640). Le terme ne doit pas être employé ; car il n'est pas adéquat à l'idée, à la situation qu'il est destiné à traduire, à désigner. — Le seul principe fondamental est celui d'inviolabilité, fondé sur la liberté de parole, nécessaire, indispensable au ministre public. De ce principe, les diverses immunités diplomatiques découlent comme de logiques conséquences.

687. — A. — INVIOLABILITÉ DE LA PERSONNE. — L'inviolabilité

des agents diplomatiques est une conséquence *nécessaire* des droits fondamentaux d'indépendance, de souveraineté et de respect mutuel des Etats (n°s 268 et s.). — Leurs agents les représentent. Tout acte d'agression dirigé contre l'agent atteint l'Etat lui-même ; c'est une injure adressée à la nation. — C'est une *offense indirecte* envers les autres Etats, une atteinte au droit international et à la sécurité de toutes les nations. — Tous les membres de la grande communauté internationale sont intéressés à ce que l'inviolabilité des ministres publics soit reconnue, respectée, garantie. — Tous sont autorisés à appuyer les réclamations de l'Etat, lésé dans la personne de son représentant.

Le principe d'inviolabilité est admis par la pratique générale des Etats et par tous les auteurs. Ce principe est considéré aujourd'hui comme un axiome de droit international. Le décret russe des Soviets du 30 juin 1921 l'a consacré dans son article 3.

688. — On peut résumer dans les six propositions suivantes les règles de l'inviolabilité :

a) Le privilège de l'inviolabilité s'étend à toutes les classes de ministres publics qui représentent régulièrement leur souverain ou leur pays : donc, aux ambassadeurs, légats, nonces, envoyés ordinaires ou extraordinaires, ministres résidents, chargés d'affaires. Peu importe que les agents appartiennent par leur nationalité au pays qu'ils représentent ou qu'ils soient les sujets de l'Etat même auprès duquel ils sont accrédités (n° 666).

b) Il s'étend à tous les individus qui font partie du personnel officiel ou non officiel de la mission, y compris la famille du ministre (Phillimore, *Com. upon intern. law*, t. II, p. 153 ; Heffter, *op. cit.*, § 212). Le personnel officiel se compose des conseillers, secrétaires et attachés d'ambassade, des attachés militaires et navals, des chanceliers, des interprètes, des courriers de cabinet, des médecins et des aumoniers. Dans le personnel non officiel on range les domestiques et, d'une manière générale, tous ceux qui, vivant avec le ministre public. se trouvent d'une manière permanente à son service. La famille s'entend de la femme, des enfants et des parents vivant sous le toit du ministre. Ont également droit à l'inviolabilité les serviteurs et la famille des membres de la suite officielle du chef de la mission. — Il y a de nombreux exemples d'inviolabilité reconnue aux domestiques au service d'un agent diplomatique (1).

c) Le privilège s'applique à toutes choses et à tous actes nécessaires à l'accomplissement de la mission des ministres publics. Les choses en rapport direct avec leur personne et leur dignité,

(1) V. R. D. I. P., t. I, p. 352, — Comp, R, D, I. P. t, XIV, p. 162,

leurs effets personnels, leur hôtel, leurs équipages, leurs papiers, etc. participent à l'inviolabilité de leur personne. — Le 20 août 1662, au mépris de la règle indiquée, le carrosse de l'ambassadrice de France à Rome, la duchesse de Créqui, fut l'objet d'une agression des Corses au service du Pape (V. de Mouy, *L'ambassade du duc de Créqui*, 1893, t. I, p. 248). Dans la nuit du 17 août 1924, des inconnus ont arrêté la voiture du colonel Milkovitch, attaché militaire yougoslave à Sofia, qui rentrait d'une excursion, accompagné d'un secrétaire de la légation, ont tiré plusieurs coups de revolver dans la direction, puis ont pris la fuite : le ministre de Yougoslavie à Sofia, M. Sakitch, a aussitôt protesté auprès de M. Tsankof, président du Conseil bulgare, qui a exprimé des regrets et a promis qu'une enquête serait ouverte. — La correspondance des agents diplomatiques doit être aussi absolument libre. L'inviolabilité comporte au profit des ministres publics la liberté absolue de correspondre avec leur gouvernement, d'envoyer et de recevoir lettres et dépêches, soit par des courriers spéciaux pourvus de pièces constatant leur qualité, soit par l'intermédiaire des postes locales. Dans ce dernier cas, les lettres et dépêches doivent porter un cachet diplomatique incontesté. En temps de paix, l'ouverture de dépêches provenant ou à destination de missions diplomatiques est une violation manifeste du droit international (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 207, note 1). — En fait l'inviolabilité postale est-elle toujours respectée ? On peut signaler à ce sujet cette curieuse lettre qu'écrivait Léopold I^er^, roi des Belges, à sa nièce qui fut la reine Victoria d'Angleterre : « Voulons-nous, par exemple, faire savoir au gouvernement prussien certains faits que nous préférons ne pas lui communiquer officiellement, le ministre écrit une dépêche à notre agent de Berlin et l'envoie *par la poste*. Les Prussiens sont *certains* de la lire et d'apprendre ainsi ce que nous voulons qu'ils sachent » (*Correspondance de la reine Victoria*, t. I, 1907). — Au mois de décembre 1893, les fonctionnaires espagnols de la douane d'Irun ont saisi les sacs et les dépêches du courrier de l'ambassade de France à Madrid et l'ont fait arrêter pendant 24 heures. Sur les réclamations du gouvernement français, le gouvernement espagnol a déplacé le vérificateur de la douane d'Irun (R. D. I. P., t. I, p. 60). — En 1908, la poste vénézuélienne ouvrit des sacs contenant le courrier officiel américain (R.D. I. P., t. XV, p. 439). — Le 28 juin 1921, en gare de Dantzig, au passage d'un train, les autorités locales émirent la prétention de prendre connaissance des lettres et documents dont était porteur un courrier diplomatique polonais qui se rendait à Varsovie. Ce dernier, s'y étant énergiquement refusé, fut mis dans l'obligation d'interrompre son voyage. Le gouvernement polonais a protesté

auprès du Sénat dantzicois contre cette violation de l'immunité diplomatique.

Pendant la guerre mondiale de 1914-1919, dont la violence fut extrême, la correspondance politique elle-même fut soumise à la censure des belligérants : ceux-ci se prévalurent des nécessités de leur sécurité pour justifier cette dérogation aux principes (Comp. n° 1489).

Par une convention signée à Lima le 14 mars 1923, le Pérou et le Vénézuela ont convenu d'établir entre les deux pays le service en franchise des valises diplomatiques scellées pour le transport direct de la correspondance officielle entre les ministères des affaires étrangères de chacun des deux pays et leur légation respective et ont décidé que ces valises, expédiées par les moyens de transport dont disposent les deux Etats pour la transmission des courriers en général, seraient inviolables et jouiraient des privilèges et des garanties accordés aux courriers en général. Mêmes dispositions dans un échange de notes des 13-17 mai 1922 entre la Grande-Bretagne et le Mexique.

Le monopole des câbles sous-marins aux mains d'une seule puissance peut, principalement au cas d'une guerre où cette puissance se trouve engagée, avoir pour conséquence de retarder l'envoi des correspondances des ministres étrangers à leur gouvernement. Comp. ce qui s'est passé en 1899 lors de la guerre de l'Angleterre contre les Républiques du Sud de l'Afrique. V. *supra*, n° 483[31].

d) Le privilège commence le jour où le ministre public est entré sur le territoire du pays où il est envoyé, si sa mission a été annoncée ; dans tous les cas, du jour où il a fait connaître sa qualité par la production de son passeport ou de ses lettres de créance. C'est l'opinion de la grande majorité des auteurs. Mais il y a deux solutions extrêmes en sens inverse : l'une faisant commencer l'immunité dès le moment où l'agent a reçu ses lettres de créance dans le pays qui l'envoie (Delpech), l'autre ne la lui accordant qu'à partir du moment où il a présenté ses lettres de créance au souverain près duquel il est accrédité (Travers).

e) Le privilège dure pendant tout le temps de la mission, pendant toute la durée du séjour du ministre jusqu'à ce qu'il ait franchi la frontière de l'Etat ou au moins jusqu'à l'expiration d'un temps suffisant pour gagner celle-ci. Mais, ici encore, les solutions sont en doctrine divergentes. Certains, hors le cas de déclaration de guerre, font cesser l'immunité avec la mission elle-même (Mérignhac) ; d'autres exigent pour sa disparition que l'agent ait effectivement passé la frontière, de sorte que, s'il tarde trop, la seule ressource sera de le faire reconduire en dehors du pays (Bonfils); quelques-uns vont jusqu'à prolonger l'immunité du ministre tant que, non remplacé à son départ du pays où il

était en fonctions, il n'a pas transmis ses pouvoirs, papiers et documents à un autre agent (Delpech) (1).

f) L'inviolabilité du ministre persiste malgré la rupture des relations diplomatiques entre l'Etat qu'il représente et celui près duquel il est accrédité, malgré une déclaration de guerre ou même un commencement d'hostilités, tant qu'il n'a pas quitté le territoire (2). — Autrefois et jusqu'au début du XIX^e^ siècle en Turquie, en cas de déclaration de guerre, il était d'usage d'enfermer dans le château des Sept-Tours à Constantinople les diplomates du pays qui déclarait la guerre à la Turquie ou auquel celle-ci déclarait la guerre : on estimait que leur sécurité personnelle serait mieux assurée aux Sept-Tours que dans leurs palais. De ce fait, une des tours du château s'appela « la Tour des ambassadeurs ». C'est ainsi que le diplomate vénitien Dominique Franceschi fut arrêté le 8 décembre 1714 à l'occasion de la déclaration de guerre à la République de Venise et que, ayant été interné d'abord dans une maison de Topana (Top-Hané), il fut transporté le 13 mars 1715 aux Sept-Tours avec son secrétaire, son interprète et d'autres personnes (3).

689. — L'inviolabilité protège-t-elle aussi l'agent diplomatique dans les pays étrangers qu'il est obligé de traverser en quittant son poste ou pour se rendre du territoire de l'Etat qui l'envoie à celui où il est envoyé, après qu'il a fait connaître sa qualité et a été autorisé à transiter ? — La question est controversée. — Grotius, Bynkershoek, Gentilis, Zouch, Wicquefort, Heffter. Calvo, Carnazza-Amari, Hall, Mérignhac, Travers, inclinent à penser que le privilège attaché à la qualité d'agent diplomatique n'a de valeur que dans les limites de l'Etat auprès duquel le ministre est accrédité :

---

(1) Sur la durée de l'immunité, les auteurs n'admettent pas tous une solution identique : ils sont plus ou moins larges. V. notamment à ce sujet : Bonfils, *Manuel de droit international public*, n^os^ 688 et 730. — Calvo, *op. cit.*, t. I, § 224. — Chrétien, *op. cit.*, n° 495. — Delpech, R. D. I. P., t. VIII, p. 495. — Halleck, *op. cit.*, t. I, chapitre X, § 13. — Hershey, *op. cit.*, n° 271, p. 286. — Heyking, *op. cit.*, § 19. — Lehr, *Manuel des agents diplomatiques*, n^os^ 1004 et s. — De Louter, *op. cit.*, t. II, p. 45. — Mérignhac, *op. cit.*, 2^e^ partie, p. 261. — Phillimore, *op. cit.*, t. II, n° 153. — Pietri, *op. cit.*, p. 103. — Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, 2^e^ édit., t. II, p. 22. — Rivier, *op. cit.*, t. I, pp. 477 et s. — Satow, *op. ci.*, t. I, § 279. — Travers, *op. cit.*, t. II, n^os^ 865 et s. — Vattel, *op. cit.*, liv. IV, chap. 7, n° 83. — V. le règlement de l'Institut de droit international du 13 août 1895, Annuaire de l'Institut, t. XIV, pp. 203 et s. et R. D. I. P., t. II, p. 536. — Comp. Cass. franç., 24 mai 1879, Sirey, *Rec. pér.*, 1880.1.137 ; Trib. Seine, 11 février 1892, J. I. P,, 1892, p. 429

(2) V. Lehr, *Manuel théorique et pratique des agents diplomatiques*, n^os^ 1004 à 1009.

(3) V. André Leval, *Les inscriptions de la « Tour des ambassadeurs » à Constantinople*, Temps du 25 avril 1924.

pour l'Etat tiers l'envoyé ne peut pas être considéré autrement que comme un simple particulier. — Vattel, Merlin, Holtzendorff, Kluber, de Martens, Wheaton, Travers-Twiss, Rivier, Satow, Pradier-Fodéré, Delpech, Lorimer, etc., et nous, avec eux, pensons qu'insulter, arrêter, faire violence à l'agent étranger, c'est faire injure à l'Etat qui l'a délégué, et froisser le droit de légation qui appartient à tous les Etats : c'est méconnaître la qualité dont son souverain avait le droit de l'investir. Bien que sa qualité n'habilite l'agent à contracter, à traiter qu'avec autrui, il n'en est pas moins le représentant de son souverain, et c'est la dignité de ce dernier qui doit être respectée en la personne de l'agent. En outre, en autorisant son passage, on lui a reconnu la qualité en laquelle il le demandait (1).

Mais Vattel restreint avec raison ce privilège au cas de *passage innocent*. Si le voyage est suspect, s'il y a lieu de craindre que l'agent étranger n'abuse de son libre passage pour fomenter des complots ou susciter des troubles, le passage peut lui être refusé, ou le gouvernement peut prendre toutes précautions contre l'abus possible de la liberté, mais sans aller jusqu'à molester les personnes de la mission transitante. L'agent, non reconnu comme tel par le gouvernement du pays qu'il traverse, n'est véritablement dans ce pays qu'un simple particulier. — En temps de guerre, il ne sera en sûreté que s'il est muni d'un sauf-conduit.

690. — Le privilège d'inviolabilité protège le ministre malgré lui. Car l'indépendance absolue que ce privilège tend à maintenir et à sauvegarder intéresse la dignité du souverain et la souveraineté de l'Etat représenté, bien plus que la personne du ministre public. — Il ne peut donc renoncer à cette inviolabilité. — Elle ne lui est point octroyée pour lui-même. C'est un droit indélébile inhérent à sa qualité. C'est un devoir pour lui de faire respecter en sa personne l'indépendance de l'Etat représenté.

691. — Lorsque le ministre public se livre à des agissements contraires à la dignité du souverain qui l'a reçu, à la sûreté de l'Etat ou à la tranquillité publique et ainsi abuse de son immunité. il ne peut pas, en raison du privilège de l'inviolabilité, être soumis à des mesures atteignant sa personne corporelle. Mais ce privilège ne saurait empêcher l'Etat lésé de réclamer de l'Etat du ministre son rappel et même de procéder à son expulsion en lui remettant ses passeports. Certains auteurs, comme Pradier-Fodéré,

---

(1) V. sur ce point un arrêt de la Cour de Paris, du 2 janvier 1901, R. D. I. P., t. VIII, pp. 492-495. — Comp. Ch. de Martens, *Guide diplomatique*, t. I, p. 119 et *Causes célèbres*, t. I, pp. 285, 461 et 479. — Satow, *op. cit.*, t. I, pp. 317 et s.

voient dans les agissements coupables du ministre une sorte de renonciation tacite au privilège de l'inviolabilité (1).

692. — L'inviolabilité protège le ministre public contre les attaques des simples particuliers, comme contre les agressions du gouvernement.

Le citoyen, qui violerait le privilège, commettrait un délit de droit international et presque toujours aussi un délit prévu et réprimé par les lois de l'Etat. Presque toutes les législations positives punissent les offenses commises contre les ministres publics étrangers (France: C. pén., art. 84, loi 29 juillet 1881, art. 37 et 47, et loi 16 mars 1893. — C. pén. allem., art. 104. — C. pén. autrich., art. 494. — Loi belge, 12 mars 1858, art. 6 et 7. — C. pén. Pays-Bas, art. 118 et 119. — C. pén. portugais, art. 159. — C. pén. russe, art. 261).

Le ministre public offensé doit s'adresser au gouvernement de l'Etat où il réside. Sur sa plainte, le délinquant doit être poursuivi, jugé, puni par la justice locale. — Si satisfaction est refusée, le ministre public en réfère à son souverain et demande des instructions. — Il peut même, selon la gravité des circonstances, réclamer ses passeports.

Le 31 janvier 1895, l'un des ambassadeurs du Sultan du Maroc venu à Madrid pour traiter de l'exécution de la convention de Mérakesch, Sidi Bricha, fut insulté et frappé en pleine rue par le général en retraite espagnol Miguel Fuentes y Sanchis (R. D. I. P., t. II, p. 558). — Le 24 mars de la même année, un fanatique japonais blessa d'un coup de pistolet le plénipotentiaire chinois, Li-Hung-Tchang, chargé de traiter de la paix avec le Japon (R. D. I. P., t. II, p. 451). — En 1900, le représentant de l'Allemagne en Chine, M. de Ketteler, fut assassiné dans une rue de Pékin par des insurgés appelés *Boxers*, ceux des autres puissances furent également l'objet d'attentats très graves. Comp. Heinz, *Die Belagerung der pekingen Gesandschaften*, 1901 (V. *supra*, n° 143[16]). — Le 8 février 1920, à Budapest, la population hongroise se livra à des manifestations hostiles devant l'immeuble du représentant du royaume serbe, croate et slovène ; au mois d'avril suivant, le ministre des affaires étrangères de Hongrie adressa une note d'excuses au représentant offensé. — En 1923, au cours de la Conférence de Lausanne, un des membres de la délégation de la Russie des Soviets venue en Suisse pour participer, à la Conférence, à la solution de la question des Détroits, M. Worowsky, fut assassiné à l'hôtel Cecil par deux Russes non bolchevistes, nommés Conradi et Poulounine. Le gouvernement russe en

---

(1) V. Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, t. II, p. 36. — Comp. Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 204, note 8.

voulut rendre responsable le gouvernement helvétique. — Le 27 août 1923, les membres de la mission militaire italienne chargée par la Conférence des ambassadeurs de délimiter la frontière gréco-albanaise furent massacrés par des inconnus, à coups de révolver, alors qu'ils se trouvaient en voyage, près de la frontière, en Epire, aux environs de Janina. La Grèce donna certaines satisfactions à l'Italie, que celle-ci aurait voulu plus complètes (1). — Au mois d'octobre 1923, l'attaché militaire et un membre de la mission diplomatique de Yougoslavie à Sofia furent l'objet d'une agression criminelle. Protestations énergiques de la Yougoslavie auprès du gouvernement bulgare.

693. — Le ministre public étranger est-il offensé par un agent, un membre du gouvernement de l'Etat, agissant en cette qualité, le gouvernement est tenu d'accorder réparation à l'Etat offensé dans la personne de son représentant. Le mode de réparation pourra varier, selon les circonstances; mais réparation est due. Elle consistera dans des explications solennelles, dans la présentation d'excuses, dans le paiement d'une indemnité, si un dommage matériel a accompagné ou suivi l'offense morale. — Si réparation est refusée, l'Etat outragé dans son honneur, atteint dans son indépendance, est alors autorisé à avoir recours à des mesures coercitives, à des *représailles*, voire même à la guerre. Il est seul juge du procédé à employer pour se venger de l'outrage reçu et punir le refus de réparation.

C'est l'offense faite par le Dey d'Alger au consul général de France, Deval, qui entraîna la conquête d'Alger en juillet 1830 (n° 284).

694. — L'inviolabilité des ministres publics peut parfois être momentanément suspendue ou écartée. — Si, par hypothèse, un agent diplomatique venait à commettre des actes d'agression contre des individus, des particuliers, nul doute que ceux-ci, placés en état de légitime défense, ne pussent employer tous moyens pour repousser l'agresseur (2): mais dès que le danger immédiat a disparu, la partie lésée doit respecter l'inviolabilité de la personne du ministre public et recourir aux voies diplomatiques en adressant une plainte au ministre des affaires étrangères, à l'effet d'obtenir réparation.

694[1]. — En l'absence de relations diplomatiques régulières ou en cas de rupture sinon de droit, du moins de fait, entre deux Etats, que devient l'inviolabilité de la personne du ministre public ou des personnes de sa suite ? — La question a pu se poser en 1906, dans les rapports de la France et du Saint-Siège dont les rela-

---

(1) V. Strupp, R. D. I. P., 2e série, t. VI, p. 255.
(2) Bynkershoek, *De foro legatorum*, cap. XVII.

tions étaient rompues en fait depuis 1904, à propos de l'expulsion par le gouvernement français de Mgr Montagnini chargé de la garde des archives dans l'hôtel habité autrefois par le nonce (n° 683[1]). Cet acte du gouvernement français a motivé une protestation du Saint-Siège (1). — Au mois d'août 1918 les autorités bolchevistes à Pétrograd et à Moscou ont fait tuer, à l'ambassade britannique, où leurs troupes pênétrèrent, l'attaché naval Cromie et fait arrêter, sous des prétextes injustifiables. un certain nombre d'agents diplomatiques et consulaires des puissances alliées, notamment de la France. A la suite de ces événements, les gouvernements de la Grande-Bretagne et de la France ont déclaré que si le gouvernement des Soviets n'accordait point pleine et entière satisfaction en punissant les personnes responsables ou si de nouveaux actes de violence étaient perpétrés contre leurs nationaux, ils rendraient les membres du gouvernement des Soviets personnellement responsables (J. I. P., t. XLV, pp. 1478 et 1490). — En 1921, une délégation économique russe, ayant un caractère officiel, étant venue en Italie, on décida, à la suite d'un accord entre le gouvernement d'Italie et le gouvernement de la Russie des Soviets, d'accorder à ses membres, d'une manière générale, un traitement équivalent à celui établi en faveur des missions diplomatiques étrangères. Cependant, un membre de la délégation ayant été l'objet d'injures et de menaces de la part d'un sujet italien, le tribunal correctionnel de Rome, à la date du 20 mai 1921, a déclaré que le délit devait être considéré comme ayant été commis à l'encontre d'un simple particulier, et non à l'encontre d'un agent diplomatique, la République socialiste fédérative des Soviets de Russie n'ayant pas encore été reconnue en droit par l'Italie et celle-ci n'ayant pas noué avec elle des relations diplomatiques (J. I. P., t. XLIX, p. 189).

695. — B. — INVIOLABILITÉ DE L'HÔTEL. — La demeure du ministre public doit être, en principe, à l'abri des investigations des magistrats, des préposés à la police locale, des employés des contributions ou des douanes. Nul ne doit, en règle générale, pouvoir y pénétrer sans son autorisation expresse ou présumée.

La *franchise* de l'hôtel de l'agent diplomatique est à la fois une conséquence et un mode d'application de son indépendance, de son inviolabilité personnelle (2). — Elle n'a pas pour base la

---

(1) Sur l'affaire Montagnini, V. R. D. I. P., t. XIV, p. 175. — Lémonon, R. D. I., 2e série, t. IX, p. 90. — V. le texte de la protestation du Saint-Siège du 19 décembre 1906, R. D. I. P., t. XIV, Documents, p. 22.

(2) V. *De la franchise qui protège la demeure des diplomates*. Le Moniteur du Caire, 6 octbore 1894.

fiction d'exterritorialité. — Mais, quel que soit le fondement sur lequel on l'assoie, tous ou presque tous les auteurs admettent le principe de la franchise de l'hôtel.

Un incident assez curieux s'est passé à Berne dans le courant de 1896. Des difficultés s'étaient produites entre l'ambassadeur de France et son jardinier, à la suite desquelles le jardinier fut congédié. Mais celui-ci ne voulut point quitter la dépendance de l'hôtel de l'ambassade où il était logé. Pour obliger le jardinier à partir, la police locale pénétra dans l'hôtel de l'ambassade sur la demande de l'ambassadeur. — Au mois de novembre 1922, un singulier incident diplomatique s'est élevé entre la chancellerie de la légation roumaine à Berlin et le propriétaire de l'immeuble où est installée cette chancellerie. Le propriétaire de l'immeuble, M. von Wilenegg, estimant que sa maison était endommagée par les nombreux visiteurs qui se rendent journellement au bureau des passeports, avait signifié son congé à la légation et mis la chancellerie en demeure d'avoir à évacuer les lieux dans les 24 heures. Mais le directeur de la chancellerie refusa de partir. Le propriétaire a alors tout simplement fait murer l'entrée des bureaux de la chancellerie. C'est en vain que le ministre de Roumanie s'adressa au ministère allemand des affaires étrangères pour faire cesser cet état de choses. Dans ces conditions, le représentant roumain résolut d'agir de lui-même : il fit venir des maçons qui se mirent en devoir d'enlever le mur improvisé. M. von Wilenegg ayant fait murer à nouveau la porte, le ministre de Roumanie s'adressa une seconde fois au ministère des affaires étrangères qui se décida à intervenir pour faire garder la porte par trois agents de police. En fin de compte, le propriétaire, espérant avoir le dernier mot, a offert l'immeuble occupé par la chancellerie de la légation de Roumanie au ministère allemand de la prévoyance sociale afin que ce dernier le mette à la disposition de familles nécessiteuses. Mais, de son côté, le ministre de Roumanie, pour demeurer en possession de son immeuble et en assurer l'inviolabilité, a argué de son privilège d'exterritorialité. — Un commissaire de police italien, accompagné de plusieurs agents, s'est présenté le 19 décembre 1923 au siège de la mission russe de Gênes, mais le directeur, revendiquant le caractère extraterritorial du siège de la mission, s'opposa à l'entrée du magistrat, déclarant qu'il ne cèderait qu'à la force. Le commissaire, après avoir obtenu l'autorisation de la questure, entra au siège de la mission avec l'aide d'un serrurier et y procéda à des perquisitions. — La police allemande a fait le 3 mai 1924 une perquisition au siège de la délégation commerciale soviétique à Berlin en raison d'une infraction aux lois allemandes commise par des personnalités de la délégation. L'ambassadeur de la Russie des

Soviets, M. Krestinski, affirmant que le siège de la délégation commerciale jouissait de l'exterritorialité, a protesté contre cet acte. Mais le ministre des affaires étrangères d'Allemagne a répondu en refusant de reconnaître le droit d'exterritorialité à la représentation commerciale russe. A la date du 29 juillet, l'incident a été réglé par un protocole aux termes duquel le gouvernement allemand réprouva l'initiative policière lors de la perquisition de la mission et, regrettant l'incident qui s'était produit, prononça la révocation du chef de la police, indemnisa la mission soviétique des dommages matériels causés par la perquisition et reconnut l'inviolablité de la partie du siège de la mission ayant une entrée séparée sur la rue. — En juin 1924, l'activité de M. Cummins chargé des intérêts britanniques à Mexico, ayant déplu au gouvernement mexicain, celui-ci fit savoir au ministre anglais que, s'il sortait de l'immeuble de la légation protégé par le droit d'exterritorialité, il serait immédiatement saisi et déporté: des agents de la police secrète mexicaine ont en conséquence été postés aux abords de la légation. Devant cette situation, le corps diplomatique à Mexico s'est réuni et, à l'issue d'une discussion qui dura plus de deux heures, et à laquelle prirent part dix-sept diplomates, dont le ministre des Etats-Unis, une lettre fut envoyée au gouvernement mexicain pour lui demander d'accorder un passeport à M. Cummins et de lui permettre d'emporter les archives de la légation. Finalement, le 20, M. Cummins a quitté Mexico par les soins de l'ambassade des Etats-Unis qui s'est chargée des archives.

695[1]. — Les archives diplomatiques doivent être, comme l'hôtel, inviolables. — Mais que décider en cas de rupture entre les deux pays ? Les archives antérieures à la rupture ont évidemment le caractère diplomatique et sont inviolables. Il semble qu'il devrait en être autrement pour les archives postérieures. Cependant comment faire un triage entre ces archives, qui sont souvent confondues, sans connaître des premières aussi bien que des secondes ? — Il faut à ce sujet signaler la perquisition qui fut pratiquée par la police française, le 11 décembre 1906, dans les archives de l'ancienne nonciature et dans les papiers de Mgr. Montagnini, chargé de leur garde. Au mois de février 1907, sur la demande de l'ambassade d'Autriche-Hongrie à Paris, le gouvernement français a fait remettre au Saint-Siège, par l'intermédiaire de cette ambassade, les documents diplomatiques antérieurs à la rupture entre la France et le Vatican (1). (Comp. n° 760). — Par un décret du 25 août 1916, alors qu'il se trouvait en état

---

(1) V. R. D. I. P., t. XIV, pp. 175-183, — Lémonon, R. D. I., 2e série, t. IX, pp. 90 et s.

de guerre avec l'Autriche-Hongrie, le gouvernement italien a fait saisir à Rome le Palais de Venise, dont l'Autriche-Hongrie se disait propriétaire et où elle avait installé son ambassade près le Saint-Siège. Le Pape a protesté contre cet acte. Mais, lors de cette saisie, l'Etat italien a pris toutes les précautions pour que les archives de l'ambassade fussent scrupuleusement respectées : un délai de plus de deux mois fut accordé pour leur transfert et celui-ci fut opéré par les soins d'un fonctionnaire de l'ambassade espagnole, chargée des intérêts austro-hongrois, sous la protection vigilante de la sûreté italienne (1).

Par suite de l'avènement en Russie, en 1917, du régime bolcheviste, que les Etats étrangers n'ont pas reconnu, les ambassades et légations de l'ex-Russie des tsars à l'étranger, au point de vue de l'inviolabilité et du respect de leurs archives, se sont trouvées dans une condition juridique assez malaisée à règler. Il semble qu'à raison de la révolution russe on devait considérer qu'il y avait eu suspension des fonctions diplomatiques et que dès lors il fallait reconnaître au personnel des anciennes ambassades ou légations russes ou, à sa requête, ou, en cas d'absence, au personnel de la légation d'une puissance amie et aux autoriété locales le droit d'apposer les scellés sur les ambassades et légations afin de mettre en sûreté les archives. En fait, le Département politique fédéral suisse a placé sous séquestre la légation de Russie à Berne et ses archives (V. Nippold, J.I.P., t. XLV, p. 1134). Comp. n° 732.— Dans le décret qu'il a rendu le 30 juin 1921 sur la situation des agents diplomatiques, le gouvernement russe des Soviets a expressément stipulé (art. 3) l'inviolabilité de leur demeure et des chancelleries. Toutefois, le 31 août 1918, à Pétrograd, l'ambassade d'Angleterre fut violée par des troupes agissant sous les ordres du gouvernement bolcheviste des Soviets russes : l'hôtel fut saccagé et les archives et papiers furent détruits. Le gouvernement britannique déclara qu'à défaut de réparations immédiates et de la prompte punition des coupables il rendrait les membres du gouvernement des Soviets individuellement responsables (J. I. P., t. XLV, p. 1478).

696. — La franchise de l'hôtel est-elle absolue ? Va-t-elle jusqu'à engendrer un droit d'*asile* (2) au profit de personnes qui,

---

(1) V. Scelle, R. D. I, P., t. XXIV, p. 244.

(2) Sur le droit d'asile, V. Addison Smith, *The right of asylum*, Law Quartely Review, avril 1911, p. 199. — Barry-Gilbert, *The practice of asylum in legations and consulates of the United States*, A. J., 1909, p. 562. — Bléteau, *De l'asile et du droit d'expulsion*, 1886. — Bulmerinsq, *Das Asylrecht und seine geschichtliche Entwicklung*. — Fleichmann, *Unser diplomatischer Schutz in Ausland*, Zeitschrift fur Völkerrecht, t. IX, p. 443. — Grivaz, *Nature et effets du principe de l'asile politique*, 1895. — Moore,

soumises par leur qualité à la juridiction des tribunaux locaux, ont commis des crimes dans l'hôtel, ou qui, après les avoir accomplis au dehors, s'y sont réfugiées ? Ce droit d'asile, autrefois réclamé par plusieurs ambassadeurs, a donné lieu dans les siècles antérieurs à de nombreux abus. — La question est controversée entre les auteurs. — Naturellement les partisans de l'exterritorialité n'autorisent, en aucun cas, la police locale à pénétrer dans l'hôtel: celui-ci est en effet, pour eux, censé être un territoire étranger, et dès lors, si un criminel s'y est réfugié, ce n'est logiquement que par voie d'extradition, au gré de l'Etat que le ministre représente, qu'il peut être livré. — Vattel (*op. cit.*, liv. II, § 118) voulait distinguer, au point de vue de l'asile, entre le cas où il s'agit de crime grave et celui où le crime est ordinaire : distinction injustifiée. — L'opinion la plus généralement adoptée aujourd'hui est que l'hôtel d'un ministre public ne doit pas être un lieu de refuge pour les malfaiteurs : le ministre ne saurait recevoir ni tolérer dans sa légation des criminels de droit commun. Bynkershoek constatait déjà que de son temps le droit des gens universel ne reconnaissait pas un semblable privilège (*De foro legatorum*, cap. XXI). — L'exterritorialité est en définitive une fiction qui a fait son temps et qu'il faut rejeter (n° 686[1]). — Il importe à la sûreté de l'Etat que les crimes ne restent pas impunis. Un agent diplomatique ne peut avoir aucun motif légitime de soustraire à l'action de la justice locale une personne sur laquelle il n'a lui-même aucune juridiction. — L'inviolabilité de l'hôtel ne doit exister réellement que dans la mesure où elle est indispensable pour permettre au ministre d'accomplir ses fonctions en toute indépendance; or, il est évident qu'il n'est point dans ses fonctions de faire échapper des criminels au châtiment que l'Etat compétent pour les punir doit leur infliger.

697. — Le procédé le plus respectueux de tous les droits est le suivant. L'agent diplomatique est invité, par le ministre des affaires étrangères, à vouloir bien livrer à l'autorité locale l'inculpé d'un crime réfugié dans son hôtel ; invitation, qui, par elle-même, manifeste le désir de respecter l'inviolabilité de la demeure. L'agent diplomatique étranger refuse-t-il, l'hôtel peut être entouré de gardes de police pour s'opposer à toute évasion, et le ministre des affaires étrangères fait demander au gouvernement

---

Asylum in legations and consulates and in vessels, 1892. — Robin, *Le droit d'asile dans les légations et les consulats étrangers et les négociations pour sa suppression en Haïti*, R. D. I. P., t. XV, p. 461. — Satow, *op. cit.*, pp. 301 et s. — Scelle, R. D. I. P., t. XIX, p. 613. — Tobar y Borgono, *L'asile interne devant le droit international*, 1911.

étranger d'enjoindre à son agent de livrer le criminel présumé ou reconnu tel. — A son tour, le gouvernement étranger refuse-t-il l'extradition sollicitée, l'autorité locale peut alors s'introduire de vive force dans l'hôtel et en arracher l'inculpé (Heffter, *op. cit.*, § 212). L'Etat n'est plus obligé de respecter une immunité qui assurerait l'impunité aux violateurs des lois d'ordre public. Si l'hôtel de l'ambassadeur pouvait absolument abriter les malfaiteurs, l'indépendance reconnue aux agents diplomatiques serait en antagonisme avec l'autonomie de l'Etat près duquel ils sont accrédités. Résultat inadmissible. Telle est l'opinion partagée au fond par Grotius, Bynkershoek, Wicquefort, Barbeyrac, Calvo, Ch. de Martens, F. de Martens, Holtzendorff, Pradier-Fodéré, Carnazza-Amari, etc. (1).

On peut citer dans la pratique plusieurs exemples. Indiquons-en quelques-uns parmi les plus récents. — En 1904, au Guatemala, un prisonnier échappant à ses gardiens pénétra dans la légation du Mexique ; il y fut repris par les soldats qui l'accompagnaient : le ministre mexicain protesta et obtint du gouvernement du Guatemala l'expression de regrets et la punition des auteurs de l'incident (Robin, R. D. I. P., t. XV, p. 492). — En 1906, le fils du chargé d'affaires du Chili à Bruxelles, M. Waddington, qui avait tué M. Balmaceda, secrétaire de la légation du Chili, chercha un asile dans l'hôtel de la légation. les autorités belges ne voulurent pas pénétrer de force dans la légation, mais la firent cerner jusqu'au moment où intervint de la part du chargé d'affaires du Chili une renonciation à l'immunité diplomatique à laquelle son fils pouvait prétendre (Robin, R. D. I. P., t. XIV, p. 159; Albéric Rolin, J. I. P., t. XXXIII, p. 751). — Au mois de février 1918, le commissaire du peuple pour les affaires étrangères du gouvernement bolcheviste russe a, dans une déclaration, reconnu l'exterritorialité des ambassades et légations et affirmé y interdire en conséquence toutes perquisitions (Temps du 20 février 1918). Le décret russe des Soviets du 30 juin 1921 sur les agents diplomatiques a proclamé l'inviolabilité des demeures des agents diplomatiques sans faire allusion au droit d'asile, mais dans un autre décret du même jour relatif aux consuls il a été expressément spécifié qu'il n'existait dans les consulats aucun droit d'asile (art. 3). — Le droit d'asile des criminels de droit commun dans les légations a fait l'objet d'une stipulation formelle dans le traité de droit pénal signé en 1889 à Montevideo par les Etats de l'Amérique latine: son article 17 dispose que

---

(1) V. de Martens, *Causes célèbres*, t. I, p. 174 et t. II, p. 371. — V. encore Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, t. II, pp. 88, 90 et s. — C. de Varigny, *La guerre civile au Chili et la chute de Balmaceda*, Revue des Deux-Mondes, 15 novembre 1891.

« le criminel de droit commun qui prend asile dans une légation doit être livré par le chef de la légation aux autorités, soit spontanément, soit sur la réclamation du ministre des affaires étrangères ».

698. — S'il faut refuser l'asile diplomatique aux criminels de droit commun, ne doit-on pas cependant l'autoriser pour les délinquants politiques ?

La seule manière de justifier juridiquement l'asile politique est de considérer que la demeure du ministre public constitue fictivement le territoire de son propre pays, car le ministre est alors en droit d'y recevoir malgré les autorités locales ceux qui veulent s'y réfugier et de les y garder sans même avoir à les extrader puisqu'on n'extrade pas les délinquants politiques (n° 464²). Cette explication, qui permet de faire toujours de l'asile un *droit* pour le ministre, ne va pas toutefois jusqu'à en faire pour lui nécessairement une *obligation* : si, par suite de l'interdépendance des Etats, un Etat a le devoir juridique de recevoir sur son territoire les ressortissants des autres Etats qui se présentent à ses frontières, il peut en effet en interdire l'entrée dès que son droit de conservation se trouve intéressé (n°ˢ 441², 441⁵ et 441²²); or il n'est pas indifférent à la sécurité d'un Etat que l'ambassadeur de celui-ci admette ou n'admette pas dans son hôtel, pour les protéger, des étrangers dont les doctrines, plus ou moins subversives, peuvent être un exemple dangereux pour ses propres nationaux ; c'est seulement dans le cas où les doctrines des réfugiés ne doivent pas être pour l'Etat de refuge une cause de périls qu'il serait possible de reconnaître à l'octroi de l'asile un caractère obligatoire (V. n° 441²²). Mais, on le sait (n° 686¹), la fiction d'exterritorialité qui assimile l'hôtel de la légation à un territoire étranger est aujourd'hui presqu'unanimement rejetée. Ce n'est donc plus en droit qu'on peut fonder l'asile diplomatique, ce sont des considérations d'humanité qui seules peuvent le faire admettre. Et de fait c'est bien une raison d'humanité qu'invoquent aujourd'hui en faveur de leur opinion les principaux partisans de l'asile politique, Calvo, Lehr, Pradier-Fodéré : un répit de quelques jours ou même de quelques heures, remarquent-ils, peut souvent soustraire à un danger de mort les hommes politiques poursuivis par la fureur populaire ou traqués par leurs adversaires (1). — Nous estimons, avec la majorité des publicistes modernes, notamment avec Bluntschli (2), qu'en principe il convient de repousser l'asile diplomatique pour les délinquants politiques comme pour les cri-

---

(1) Calvo, *Le droit international*, t. III, § 1521. — Lehr, *Manuel des agents diplomatiques*, n° 1066. — Pradier-Fodéré, *Traité de droit international*, t. III, n° 1424 et *Cours de droit diplomatique*, t. II, p. 90.

(2) Bluntschli, *Le droit international codifié*, art. 151 et 200.

minels de droit commun : non seulement le ministre public ne doit pas avoir l'obligation, mais il ne doit même pas avoir le droit de les recevoir et de les conserver dans sa légation. On peut, à l'appui de ce système, invoquer un certain nombre d'arguments : 1° Une pareille solution évite les difficultés que présente la distinction, toujours délicate, des délits politiques et des délits de droit commun ; 2° Elle est d'accord avec la véritable mission de l'agent diplomatique qui est de défendre les intérêts de sa patrie et non pas de s'ériger en protecteur des criminels politiques dans le pays où il est accrédité ; 3° Elle contribue, par la suppression d'un abri contre la répression à ceux qui les commettent, à rendre moins fréquents les délits politiques et à assurer ainsi la paix publique ; 4° Elle est conforme aux principes du droit public moderne en empêchant un Etat de s'immiscer d'une manière générale dans les affaires intérieures d'un autre Etat. Cette dernière considération est spécialement importante, car elle doit aider à apporter une certaine précision à la notion de l'asile politique. S'il est vrai qu'en règle un Etat doit s'abstenir d'intervenir dans les affaires intérieures d'un autre Etat, il n'en résulte pas en effet que l'abstention lui soit toujours imposée : il peut intervenir quand ses propres droits ou ceux de l'humanité se trouvent atteints (n° 304[3]). Nous croyons donc que l'asile politique, forme de l'intervention, pourrait être autorisé de la part d'un ministre au profit de délinquants politiques, lorsque ceux-ci sont ses nationaux et qu'ils sont dignes de sa protection et, dans le cas où il s'agit d'étrangers ou de sujets du pays territorial, lorsque l'humanité se trouve avoir été lésée en leur personne. Dans cette mesure seulement, il est, à notre avis, possible de reconnaître un droit d'asile en faveur des hôtels diplomatiques.

698'. — En fait, malgré l'absence totale de base juridique, le droit d'asile dans les légations et ambassades a, au cas d'infractions politiques, présenté de très nombreuses applications. Né au XVI[e] siècle avec le développement des représentations permanentes, il a constitué au XVII[e] et au XVIII[e] siècles une immunité généralement admise dans les usages diplomatiques. Cela ne veut pas dire qu'il n'ait été alors parfois contesté. En 1729, le duc de Riperda, premier ministre de Philippe V, roi d'Espagne, tombé en disgrâce, s'étant réfugié dans l'hôtel de l'ambassadeur anglais lord Harrington, et ce dernier ayant refusé de le livrer, le Conseil de Castille décida « qu'on pouvait le faire enlever, même de force » et le duc fut arrêté. De même, en 1747, un négociant suédois du nom de Springer, accusé du crime de haute trahison, ayant cherché un asile à l'ambassade d'Angleterre à Stockholm, les autorités suédoises firent cerner l'hôtel

par des troupes et contraignirent l'ambassadeur à livrer le fugitif à la justice. Au XIXe et au XXe siècles, avec l'adoucissement des mœurs et la stabilité des régimes politiques, l'asile politique a presque entièrement disparu en Europe dans les rapports respectifs des peuples de ce continent: on n'en trouve plus que quelques manifestations dans certains pays que des troubles ont tout particulièrement agités : en Espagne, en 1841, en 1843, en 1848, en 1873, en 1875 ; en Grèce, en 1862, lors de la révolution; en Turquie, en 1895, en 1908, en 1914. Ce n'est plus guère que dans l'Amérique centrale et dans l'Amérique du Sud, où les troubles civils existent à l'état plus ou moins endémique, que l'asile politique est aujourd'hui encore pratiqué avec quelque fréquence. Et, dans ces pays, ce sont les légations des Etats européens et celle des Etats-Unis qui généralement accordent le refuge : les Etats-Unis ont ainsi donné asile à des réfugiés politiques dans leurs légations au Chili en 1851, au Pérou en 1854 et en 1865, au Paraguay en 1868, en Haïti en 1868, 1875 et 1878, en Salvador en 1871, en Bolivie en 1874; la Grande-Bretagne a fait de même en Haïti en 1875 et en 1878, et la France au Pérou en 1865 et dans la République haïtienne en 1878. Indiquons quelques faits concrets. Lors de la révolution du Pérou en 1865, plusieurs hommes politiques cherchèrent un refuge à la légation de France; M. Drouyn de Lhuys approuva pleinement le chargé d'affaires qui avait refusé de les livrer. Au Chili, en 1891, plusieurs partisans du président Balmaceda se réfugièrent, après la défaite du président, à la légation des Etats-Unis ; malgré les menaces du parti vainqueur, M. Egan, ministre des Etats-Unis, refusa de les livrer. Au mois de décembre 1895, au moment des troubles d'Arménie, l'ancien grand vizir de Turquie, Kioutchouk Saïd Pacha, croyant sa vie menacée, quoiqu'on ne pût lui reprocher aucun fait délictueux, se réfugia avec son fils à l'hôtel de l'ambassade d'Angleterre à Constantinople : le Sultan le fit réclamer ; mais l'ambassadeur britannique, avec l'appui du corps diplomatique tout entier, répondit qu'il ne pouvait forcer Saïd-Pacha à quitter l'hôtel de l'ambassade. Saïd-Pacha quitta plus tard bénévolement l'hôtel, sur une lettre du Sultan l'assurant que sa vie ne courait aucun danger et qu'il serait libre d'habiter, dans la capitale, où il voudrait; l'ambassadeur d'Angleterre prit le soin de constater à ce moment, par une lettre au ministre des affaires étrangères de Turquie, que Saïd n'avait quitté l'ambassade que sur l'assurance que sa vie serait respectée; il exprimait l'espoir que cette promesse serait tenue (R. D. I. P., t. III, p. 375 (1). — En 1896, un Chinois du nom de

(1) V. encore R. D. I. P., t. III, p.375 et t. XXI, p. 132, d'autres exemples d'asile diplomatique.

Sun yet Sen, inculpé dans un complot tramé en Chine contre le vice-roi de Canton, fut, alors qu'il passait à Londres devant l'ambassade chinoise, arrêté par deux domestiques de l'ambassadeur et entraîné de force à l'intérieur de l'hôtel où, au mépris du principe constitutionnel anglais de l'*habeas corpus*, il fut détenu et séquestré ; le gouvernement britannique fit surveiller les issues de l'ambassade en plaçant en permanence devant elle des agents de police et exigea la mise en liberté du prisonnier qui lui fut accordée. L'intervention de la police avait ici pour objet moins d'assurer la répression d'un crime que de faire cesser la perpétration d'une infraction (Politis, R. D. I. P., t. III, p. 693). — Tous les Etats, qui pratiquent l'asile, ou en usent, entendent-ils toutefois l'envisager sous le même aspect ? On peut dire d'une manière générale que les Etats de l'Europe et les Etats de l'Amérique latine réclament ou acceptent l'asile comme un « droit », tandis que les Etats-Unis n'y voient qu'une coutume résultant d'un tacite consentement et d'un long usage (Comp. dépêches de MM. Fish du 7 juin 1873, Evarts du 6 août 1879, Hay du 2 septembre 1899 ; instructions des 18 février 1896, 5 juin 1899 et 6 août 1902) (1), d'où, comme conséquence, cette différence que si le gouvernement local ou le ministre étranger ne veut pas reconnaître la pratique de l'asile, cette non reconnaissance constituera un acte hostile à l'égard des premiers, mais non pas à l'égard des seconds (2). En réalité, l'examen de chacun des cas d'asile qui se sont produits dans la pratique conduit à constater qu'en fait les légations d'un même pays ont tantôt refusé de livrer au gouvernement territorial les fugitifs réfugiés et tantôt consenti à les lui abandonner et que de leur côté les autorités locales, suivant les circonstances, se sont abstenues de les réclamer ou ont prétendu avoir le droit de les enlever même de vive force (3). Dans ces conditions, est-il permis d'affirmer qu'il existe vraiment ici quelque règle précise ? Il semble que ce sont surtout les intérêts du moment qui inspirent les Etats en cause. Quoi qu'il en soit, à diverses reprises, on a, dans certains pays de l'Amérique latine, tenté d'établir une réglementation de l'asile politique. La première tentative eut lieu au Pérou en 1865, à la suite du refuge accordé au général Causico par M. Robinson, ministre des Etats-Unis à Lima: le corps diplomatique accrédité auprès du gouvernement péruvien, qui comprenait outre les représentants de l'Europe les ministres d'un

---

(1) V. Foreign Relations, 1879, 1896 et 1899.
(2) V. Alvarez, *Le droit international américain*, pp. 74 et s.
(3) V. les nombreux cas donnés notamment par MM. Barry-Gilbert, Robin et Tobar y Borgono dans les travaux précédemment cités.

certain nombre d'Etats américains, arrêta le 19 mai, mais sans l'assentissement du ministre des Etats-Unis, les termes d'un accord, à faire ratifier par les gouvernements respectifs, d'après lequel l'asile ne devait être accordé pour les délits politiques qu'avec la plus grande réserve et devait être réduit au temps strictement nécessaire pour que le réfugié puisse se mettre en sûreté d'une autre manière. Nouvelle tentative au Pérou en 1867, à l'instigation de M. de Lesseps, chargé d'affaires de France. Mais les réunions du corps diplomatique qui eurent lieu à cet effet le 15 et le 29 janvier 1867 demeurèrent sans résultat, à cause de l'intransigeance du ministre des Etats-Unis et du gouvernement péruvien qui, loin de se montrer comme les autres membres favorables à une réglementation de l'asile, réclamèrent énergiquement l'abolition de celui-ci (1). Le droit d'asile a été réglementé, dans les rapports respectifs des Républiques sud-américaines, par la convention sur le droit pénal international signée à Montevideo le 23 janvier 1889 entre l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay (2), dont l'article 17 déclare que l'asile dans une légation doit être respecté pour les réfugiés politiques sous l'obligation par le chef de la légation de soumettre chaque cas au gouvernement près duquel il est accrédité, qui pourra exiger que le réfugié, avec toutes les garanties nécessaires à l'inviolabilité de sa personne, soit transporté hors du territoire national dans le plus bref délai possible. En 1898, lors d'une insurrection qu éclata en Bolivie, les ministres de France, des Etats-Unis et du Brésil à la Paz signèrent un accord en date du 21 décembre, aux termes duquel les personnes sollicitant un asile devaient, après avoir fait connaître leur nom, leur situation officielle, leur résidence, les raisons pour lesquelles elles demandent protection, souscrire aux conditions suivantes : 1° consentir à ce que les autorités locales soient informées de leur lieu de refuge ; 2° n'avoir aucune communication avec les personnes du dehors et ne recevoir aucun visiteur sans la permission des autorités ; 3° s'engager à ne pas quitter la légation sans la permission du ministre résident ; 4° quitter volontairement la légation quand elles en seront requises par le ministre. En 1905, la légation des Etats-Unis en Haïti accorda asile à un citoyen américain de Port-au-Prince, le sieur Cameau, qui alléguait que sa liberté personnelle était en danger ; mais le secrétaire d'Etat blâma cet acte de son ministre en remar-

---

(1) V. sur les tentatives de réglementation de 1865 et de 1867, Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, t. II, pp. 93 et s.

(2) Ratifiée seulement par l'Argentine, la Bolivie, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay.

quant que pour accorder l'asile il ne suffit pas de s'en rapporter aux allégations de celui qui le demande mais qu'il faut des preuves évidentes que la vie de l'intéressé est menacée d'un péril imminent (1). Il a été décidé en 1911, dans les rapports de la République Argentine et du Paraguay, que l'asile politique dans les légations peut être en certains cas accordé, mais non offert. C'est, on l'a vu, non pas à une réglementation mais à une abolition complète du droit d'asile qu'en 1867 le gouvernement péruvien et le représentant des Etats-Unis avaient expressément conclu. Quarante-et-un ans plus tard, en 1908, dans la République d'Haïti, à la suite du refuge de nombreux révolutionnaires haïtiens dans les consulats et les légations étrangers, plusieurs gouvernements américains et européens ont, sans abolir absolument l'asile politique, restreint singulièrement sa portée. Les Etats-Unis, la République de Cuba, le Mexique, la Grande-Bretagne et la France, celle-ci en ce qui concerne seulement ses consulats, ont en effet décidé de supprimer l'asile diplomatique pour les sujets haïtiens en ne le laissant plus subsister au point de vue politique que pour leurs nationaux et les autres étrangers. Mais le gouvernement haïtien a fait plus : c'est la suppression entière de l'asile politique, dans les légations et les consulats, pour tous les étrangers, aussi bien que pour ses propres citoyens, que, par une note du 21 mai 1908, il notifia aux puissances. Cette notification ne saurait évidemment produire à elle seule tout son effet que si on estime que la longue pratique de l'asile en Haïti n'a pu créer un droit au profit des légations étrangères, car, s'il existait au profit de celles-ci un *droit* d'asile, ce n'est pas de sa seule autorité, mais seulement par un accord avec les Etats intéressés, que le gouvernement haïtien pourrait y mettre fin : le Mexique, à la date du 12 août 1908, a déclaré adhérer à la suppression du droit d'asile en Haïti sous la condition expresse que ladite suppression se réfèrerait uniquement aux réfugiés haïtiens. En dépit de la décision prise en 1908 par le gouvernement haïtien, le président de la République d'Haïti, M. Sam, craignant pour sa vie, se réfugia au mois de juillet 1915 avec sa famille à la légation de France ; mais la population, furieuse des massacres que le président avait ordonnés, parvint à pénétrer dans la légation française et à en enlever M. Sam qu'elle mit immédiatement à mort (R. D. I. P., t. XXIII, p. 82). — Dans son règlement de Cambridge du 13 août 1895 en matière d'immunités diplomatiques, l'Institut de droit international, alléguant

---

(1) V. note du secrétaire d'Etat ad interim Peirce à M. Powell, ministre des Etats-Unis en Haïti, du 24 juin 1905, Foreign Relations of the United States, 1905, p. 553.

que sa mission était d'arrêter des principes généraux pour les pays soumis à l'entière application du droit international et non pour ceux d'une civilisation moins avancée où les troubles civils affectent un caractère particulier, a évité de se prononcer sur la question du droit d'asile dans les légations et ambassades en matière politique : il a en effet fait disparaître de ce règlement la partie de l'article 9 du projet amendé qui lui avait été soumis et qui, au point de vue des crimes politiques, déclarait ce qui suit: Si, en dehors des personnes inviolables, un individu qui se trouve sous le coup de poursuites criminelles s'est réfugié dans l'hôtel d'une légation et que le ministre ne le livre pas bénévolement, le gouvernement territorial n'a pas le droit de l'y faire saisir, il ne peut que faire cerner l'hôtel de façon à prévenir une évasion (1).

699. — Autrefois quelques Etats accordaient aux agents diplomatiques étrangers le droit de *franchise des quartiers*, c'est-à-dire l'exemption de la juridiction locale en faveur de toutes les maisons situées dans le quartier de l'hôtel, quartier séparé du reste de la ville par des barrières ou par des chaînes tendues chaque soir. L'envoyé diplomatique y régnait en maître. — Ce privilège engendra d'incroyables abus. Le quartier servait fréquemment de refuge à des criminels. Les conspirateurs et les fauteurs de troubles y trouvaient un asile assuré. — Les Etats finirent par abolir ce privilège, et par déclarer qu'ils ne recevraient plus les envoyés qui n'y renonceraient pas expressément. — Cette franchise des quartiers suscita une très vive querelle entre Louis XIV et le Pape Innocent XI. Le roi envoya son ambassadeur, Lavardin, avec 800 hommes armés, qui gardèrent le quartier de l'ambassade. Innocent XI lança une bulle d'excommunication contre l'ambassadeur. Le Procureur Général interjeta appel comme d'abus contre la bulle au Parlement de Paris. Louis XIV occupa Avignon et retint le nonce. La querelle ne cessa qu'à la mort d'Innocent XI (2).

La franchise des quartiers existe encore dans les pays d'Extrême-Orient, notamment en Chine, au profit des quartiers assignés aux Européens (Traité entre France et Chine, du 27 juin 1858, art. 10). — En 1903, des journalistes chinois accusés du crime de lèse-majesté se réfugièrent dans la concession internationale de Shanghaï et soutinrent y pouvoir prétendre au droit d'asile.

---

(1) Annuaire de l'Institut, t. XIV, pp. 214 et s.

(2) V. Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. II, pp. 107 et s. — Satow, *op. cit.*, 2e édit., §§ 340 et s., t. I, pp. 315 et s. — Voltaire, *Siècle de Louis XIV*, chap. XIV.

§ 2. — Immunité de juridiction.

700. — Les agents diplomatiques de tout rang, même les chargés d'affaires (1), sont exempts de toute juridiction civile et criminelle de l'Etat près duquel ils sont accrédités. — Cette exemption est pleinement admise par la pratique internationale. Elle est acceptée et défendue par la majorité des publicistes et des jurisconsultes, par Grotius, Bynkershoek, Burlamaqui, Vattel, G.-F. de Martens, F. de Martens, Bluntschli, Calvo, Heffter, Geffcken, Travers-Twiss, Wheaton, Hall, Hershey, Travers, etc. Elle est repoussée et combattue par quelques auteurs modernes, Esperson, Faustin-Hélie, Carnazza-Amari, Laurent, etc.

701. — Le principe de l'exemption de juridiction a été formellement reconnu en France par un arrêté de l'Assemblée Constituante du 11 décembre 1789, puis par un décret de la Convention nationale du 13 ventôse an II, interdisant à toute autorité constituée d'attenter en aucune manière à la personne des envoyés des gouvernements étrangers; *les réclamations qui pourraient s'élever contre eux seront portées au Comité de salut public qui seul est compétent pour y faire droit* ». Ce décret de la Convention n'a pas eté abrogé, et plusieurs arrêts récents en ont fait l'application (Cass. franç., 19 janvier 1891, Dalloz, *Rec. pér.*, 1891.1.9; 26 janvier 1914, Dalloz, *Rec. pér.*, 1916.1.66). Cette disposition du décret français de ventôse an II, qui soumet à une autorité supérieure les réclamations élevées contre un agent diplomatique étranger, peut être rapprochée d'une disposition analogue qui se trouve dans la confirmation donnée en 1528 par le sultan Soliman II du traité fait antérieurement sous la domination des sultans mamelucks d'Egypte avec les consuls de France à Alexandrie. Il est dit, en effet, dans cet acte que, en cas de demandes formées contre le consul de France, on ne pourra pas saisir les autorités locales, mais on devra s'adresser à la Sublime Porte : « Si aulcun avoit quelque demande ou prétention contre le consul des Cathelans et Françoys, qu'il ne luy puisse estre rien demandé, si n'est à l'eccelse Porte » (2).

Le premier projet du Code civil français contenait un article qui proclamait, en termes exprès, les ministres étrangers complètement indépendants de la juridiction des tribunaux français. Il était ainsi conçu : « Les étrangers revêtus d'un caractère représentatif de leur nation, en qualité d'ambassadeurs, de ministres, d'envoyés, ou sous quelqu'autre dénomination que ce

---

(1) V. sur ce point affaire Waddington-Balmaceda, R. D. I. P., t. XIV., p. 160.

(2) Charrière, *Négociations de la France dans le Levant*, t. I, p. 128.

soit, ne seront point traduits ni en matière civile, ni en matière criminelle, devant les tribunaux de France; il en sera de même des étrangers qui composeront leur famille ou qui seront de leur suite ». Cet article fut supprimé par le motif que sa diposition ressortissait au droit des gens et non à une loi de régime intérieur (1).

Le décret russe des Soviets du 30 juin 1921, relatif aux agents diplomatiques, a formellement soustrait les agents diplomatiques étrangers à la juridiction civile et criminelle des tribunaux russes (art. 3).

702. — L'immunité de juridiction des agents diplomatiques a une pleine raison d'être. Pour que les agents diplomatiques puissent gérer en toute franchise les affaires de leurs souverains, « il ne suffit pas, dit Geffcken, que leur personne soit inviolable, ils doivent être indépendants en tout point de la juridiction territoriale dans toute son étendue. Or l'agent diplomatique ne pouvant pas être libre de toute juridiction, il reste soumis à celle de son pays natal, où il conserve son *domicile légal*. Il est tenu de respecter les lois du pays où il réside, mais toute plainte, toute réclamation élevée contre lui ne peut être adressée qu'à son gouvernement ou aux tribunaux de son pays. La loi de juridiction allemande du 27 janvier 1877 définit très bien la position des agents diplomatiques à cet égard dans son article 18 » (2).

702[1]. — C'est, quand il s'est fait connaître, depuis son entrée sur le territoire du pays où il vient remplir sa mission, jusqu'au moment où il en est sorti ou a eu le temps d'en sortir, que le ministre public peut jouir dans ce pays d'une exemption de juridiction civile ou criminelle. Il y a ici même raison de décider qu'au cas d'inviolabilité (n° 688).

L'immunité de juridiction doit-elle couvrir un agent diplomatique même dans le pays tiers qu'il est obligé de traverser avant de rejoindre son poste ou après l'avoir quitté ? On a vu (n° 689) ce qu'admettent en pareil cas les auteurs pour le privilège de l'inviolabilité. Des dissidences existent également en ce qui concerne l'immunité de juridiction. Quelques-uns considèrent qu'il y aurait atteinte à la fois au droit de l'Etat qui a choisi l'agent et à celui de l'Etat auquel il a été envoyé si dans le pays tiers où il passe on pouvait le juger pour les actes qu'il y a accomplis (Delpech, R. D. I. P., t. VIII, p. 496). Mais la plupart estiment que, quand le ministre de passage dans un tiers pays y a con-

---

(1) Locré, *Législat. civile*, t. I, p. 580 et t. II, p. 45.
(2) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 205, note 2. — Comp. van Praag, *Juridiction et droit international public*, 1915.

tracté des dettes ou commis des délits, il ne saurait y invoquer l'exemption de la juridiction locale, car il n'a vraiment vis-à-vis de ce pays aucun caractère représentatif (Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, t. II, p. 459; Travers, *op. cit.*, t. II, n° 870), quoique nous ayons reconnu au ministre de passage le privilège de l'inviolabilité (n° 689) : il ne doit pas y avoir nécessairement identité de solution dans les deux cas. M. Hershey (*op. cit.*, n° 272) admet l'immunité pénale dans les Etats tiers seulement pour les faits peu graves. L'Institut de droit international avait proposé de dire dans son règlement de 1895 que si les ministres publics qui traversent les Etats d'une puissance tierce en se rendant à leur poste ou en en revenant peuvent être au bénéfice de l'inviolabilité, ils ne peuvent pas au contraire prétendre à l'immunité de juridiction: l'article ainsi prévu a disparu du projet, sur l'observation de M. Edouard Rolin que la situation des ministres publics en dehors des pays où ils sont accrédités ne peut donner lieu à des immunités que par pure courtoisie (Annuaire de l'Institut, t. XIV, p. 239). — On a argumenté des termes du décret du 13 ventôse an II : « *envoyés* des gouvernements étrangers » pour soutenir qu'en droit français l'immunité ne couvre pas l'agent qui traverse un Etat tiers (1). Ces termes ne nous semblent pas à ce point formels: le décret, en effet, protège d'une manière générale les envoyés des gouvernements étrangers sans dire expressément qu'il s'agit de ceux accrédités auprès du gouvernement français. Quoiqu'il en soit, la pratique française à cet égard est loin d'être uniforme. En 1854, le cabinet de Paris traita « comme un simple particulier » M. Soulé, ministre des Etats-Unis à Madrid, qui passait par la France pour se rendre à son poste. Au contraire, en 1900, à propos du duc de Veragua qui avait fait halte à Paris en revenant d'Allemagne où il était allé, d'ordre du gouvernement espagnol, remettre au Kronprinz le collier de la Toison d'Or, le ministre des affaires étrangères de France déclara que « l'agent diplomatique qui traverse le territoire français pour accomplir sa mission à l'étranger ou pour retourner rendre compte à son gouvernement doit être assimilé à l'agent diplomatique accrédité et par suite doit être exempté de la juridiction locale ».

702. — Le représentant dans un pays d'un gouvernement étranger qui n'a été reconnu que *de facto* par ce pays ne peut prétendre au bénéfice de l'immunité judiciaire. C'est ce qui a été jugé en Angleterre en 1921, conformément à l'avis du Foreign Office, au sujet de M. Krassine, agent officiel du gouvernement

(1) V. Travers, *op. cit.*, t. II, n° 870.

russe des Soviets alors non reconnu *de jure* par la Grande-Bretagne (affaire Fenton Textile Association Ltd c. Krassine, A. C., 1921, 38 T. L. R. 259).

703. — A. — EXEMPTION DE LA JURIDICTION CRIMINELLE. — Le ministre public étranger n'est pas soumis à la juridiction criminelle de l'Etat auprès duquel il remplit ses fonctions. — Ce principe est admis par la partique actuelle des Etats civilisés.

En doctrine, au contraire, la question a été vivement controversée, et le principe a été discuté dans les siècles précédents. Bynkershoek et Wheaton ont raconté l'histoire de cette règle internationale (1). — Se refusent à soustraire le ministre public étranger à la juridiction criminelle de l'Etat Perezius, Antonio de Vera, Cocceius, Carnazza-Amari, Esperson, Pasquale Fiore, Laurent, etc. — Sont favorables à l'exemption : Grotius, Bynkershoek, Vattel, Wicquefort, Bluntschli, Heffter, Geffcken, Klüber, G.-F. de Martens, Ch. de Martens, F. de Martens, Pradier-Fodéré, Travers-Twiss, Wheaton, Satow, Moore, Hyde, Oppenheim, de Louter, etc.

Mais ces auteurs ne s'accordent pas sur la base, sur le fondement de cette exemption. Ils se répartissent en trois opinions.

1° Pour Grotius, Réal, Ch. de Martens. Wheaton et quelques autres, la fiction de l'exterritorialité est la raison d'être de cette immunité. L'infraction que le ministre public a pu commettre est extraterritoriale. — Inadmissible (n° 686[1]).

2° Barbeyrac, Burlamaqui, Thomasius et d'autres font naître l'exemption d'une convention, d'un contrat formé entre le souverain et le ministre étranger auprès de lui accrédité. Cette convention serait implicite et tacite ; elle résulterait du double fait de l'arrivée et de la réception de l'ambassadeur. — Opinion inadmissible encore. Elle soumet l'ambassadeur à l'arbitraire du souverain qui déclarera le contrat rompu, la convention violée sous un prétexte quelconque, si les actes de l'ambassadeur viennent à lui déplaire.

3° Les partisans de la troisième opinion voient la cause et la justification de l'exemption de la juridiction criminelle, accordée en pratique aux représentants des Etats étrangers, dans l'inviolabilité qui les protège, dans la nécessité d'assurer leur indépendance en assurant leur sécurité. — Si les ministres publics étrangers pouvaient être arrêtés, emprisonnés, jugés et condamnés par les juges locaux, que deviendrait leur indépendance ? Sous le prétexte de rechercher des crimes, on violerait les secrets de l'ambassadeur. Des poursuites devant les juridictions de

---

(1) Bynkershoek, *De judice competente legati*, cap. 24. — Wheaton, *Histoire*, pp. 170 et s.

répression fourniraient le moyen de se venger de son zèle, de son activité. — L'utilité de respecter les privilèges des ambassadeurs, disait Grotius, a plus de poids que l'utilité de punir les crimes (*op. cit.*, lib. II, cap. XVIII, IV) (1).

704. — L'exemption de la juridiction criminelle est formellement consacrée par plusieurs législations (Code d'org. jud. d'Allemagne, art. 18 et 19. — Code inst. crim. russe, art. 229; Code pénal russe, art. 171, décret soviétique russe du 30 juin 1921, art. 3).

La France n'a jamais admis que ses agents diplomatiques fussent, en matière criminelle, justiciables des tribunaux étrangers,

Le droit des Etats-Unis d'Amérique reconnaît également une pareille immunité.

705. — Cette immunité est un principe d'ordre public, nécessaire au maintien des relations internationales pacifiques. — L'agent diplomatique ne peut renoncer à cette exemption ; il ne peut dépendre de sa volonté de laisser porter atteinte à l'indépendance et au droit d'égalité de l'Etat qu'il représente. — Les tribunaux, saisis d'une poursuite criminelle et correctionnelle, doivent d'office se déclarer incompétents.

Mais, l'immunité étant reconnue à l'agent diplomatique dans l'intérêt de son gouvernement, il semble que l'Etat puisse y renoncer pour son agent (R. D. I. P., t. XIV, p. 164).

705[1]. — L'exemption de la juridiction pénale de l'Etat auprès duquel il est accrédité peut être invoquée par l'agent diplomatique à raison des faits commis par lui au cours de sa mission, même si cet agent a cessé d'être investi de fonctions diplomatiques au moment où les poursuites sont intentées contre lui (2). — Elle peut l'être de même quoique le fait répréhensible ait été accompli avant l'entrée en fonctions si l'agent est investi de son caractère officiel au moment où des poursuites sont dirigées contre lui (3).

706. — Quelques auteurs ont proposé d'établir une distinction entre les *grands* crimes et les crimes *légers* : l'exemption de juridiction ne serait admise que pour ces derniers. — Cette distinction doit être rejetée. On porterait toujours atteinte à l'indépendance de l'Etat représenté, — Le plus pur arbitraire se donnerait libre carrière dans la détermination des éléments des grands crimes. Sous prétexte de constater ces éléments, d'en

---

(1) Bonfils, *De la compétence des trib. français à l'égard des étrangers*, liv. III, ch. II, n°s 396 et s. — Travers, *op. cit.*, t. II, n° 838.

(2) V. Fort-Dumanoir, J. I. P., t. XLVIII, p. 831.

(3) V. en ce sens en matière d'obligation civile, Cass., 3 août 1921, J. I. P., t. XLVIII, p. 922.

rechercher les traces et d'appliquer la distinction, on violerait aisément le secret des chancelleries diplomatiques.

707. — Le ministre public étranger est-il donc irresponsable du crime ou du délit par lui commis ? Non ; il est responsable devant les autorités de son propre pays. La punition méritée, les réparations à fournir deviennent une affaire internationale. Le gouvernement local réclame, par voie diplomatique, l'application du châtiment mérité. L'autre Etat ne peut se refuser à l'infliger au ministre prévaricateur, sans devenir, selon l'expression de Montesquieu, le complice de son ministre (1).

708. — Le ministre étranger doit-il être encore exempt de la juridiction répressive de l'Etat, si le crime qui lui est reproché est un attentat dirigé contre l'Etat lui-même ? Il conspire ; il trame dans l'ombre une rébellion contre le gouvernement établi ; une conjuration a pour but de renverser la dynastie ; on attente à la fortune publique par la falsification des monnaies ou des papiers de l'Etat. — Celui-ci doit-il se contenter de remettre au ministre étranger ses passeports et de le renvoyer à son souverain ?

L'histoire et les publicistes n'offrent que des précédents et des opinions contradictoires. Wheaton reconnait qu'il est impossible de tirer des règles générales des exemples fournis par l'histoire des nations Barbeyrac soutenait que, dans pareille hypothèse, les ambassadeurs sont justiciables des tribunaux du pays. Bynkershoek et Vattel pensaient que les inconvénients qui, dans la pratique, résulteraient de l'application de cette opinion, la rendent inadmissible. Ils la restreignaient aux cas où l'ambassadeur en vient aux voies de fait, prend les armes et recourt à la violence. La défense de soi-même est de droit natuerl. *Quod si vim armatam intentet legatus*, disait Grotius, *sane occidi poterit.*

Assurément ; mais une fois mis, par l'emploi de la force, dans l'impuissance de poursuivre ses violences, le ministre public ne doit pas être jugé par les tribunaux de l'Etat.

L'Etat offensé n'a que le droit de mettre le ministre étranger dans l'impossibilité de continuer ses agissements criminels. La trahison de l'ambassadeur ne le dépouille pas *ipso facto* de son caractère. — Faire entourer l'hôtel de l'ambassade par des troupes ou par des agents de police, interdire toute communication entre l'intérieur et l'extérieur de l'hôtel, faire même conduire sous escorte le ministre étranger jusqu'à la frontière, exiger du gouvernement étranger un désaveu formel et une punition exemplaire, en cas de refus, poursuivre par les armes contre l'Etat,

---

(1) Bonfils, *op cit.*, n° 415.

devenu ainsi le complice de son ambassadeur, la réparation de l'offense commise, tels sont les moyens auxquels peut recourir l'Etat dont les institutions ont été attaquées ou la sécurité compromise (1). — Mais il ne doit jamais faire juger l'ambassadeur coupable par ses propres tribunaux. « Si le diplomate viole le droit des gens, dit de Martens, il n'en résulte pas pour le gouvernement le droit d'en faire autant ». — Ainsi pensent Geffcken, Heffter, Holtzendorff, Ch. de Martens, F. de Martens, Phillimore, Vattel, etc.

Ex.: Réponse d'Albericus Gentilis à Elisabeth d'Angleterre qui se plaignait de Mendoza, ambassadeur d'Espagne, et réponse de Robert Cotton à Jacques Ier d'Angleterre, dans Calvo, *op. cit.*, t. III §1511. — En 1654, l'ambassadeur français, de Bas, fut expulsé de Londres pour avoir conspiré contre Cromwel. — En 1717, Gyllenborg, ambassadeur de Suède, est expulsé d'Angleterre pour conspiration contre George Ier. — En 1718, Cellamare, ambassadeur d'Espagne en France, conspire contre le Régent, le duc d'Orléans. Arrêté, il est reconduit sous escorte à la frontière. — En 1743, Elisabeth, impératrice de Russie, fait expulser le marquis de la Chétardie, ambassadeur de France, et notifie, avec explications, cette expulsion aux cours étrangères. — En 1848, le romancier Henry Bulwer, ambassadeur à Madrid, prend part à une conspiration. Le gouvernement espagnol le fait conduire à la frontière (2). — Le 10 février 1915, au Mexique, le général Carranza, dont le gouvernement ne fut reconnu comme gouvernement de fait par les Etats-Unis que le 19 octobre suivant, ordonna au ministre d'Espagne de quitter le pays dans les vingt-quatre heures pour avoir accordé un refuge illégal à un sujet espagnol accusé d'aide au général Villa, antagoniste politique de Carranza.

Lors de la guerre mondiale de 1914-1919, des agents diplomatiques ou consulaires d'Allemagne, d'Autriche-Hongrie, de Bulgarie et de Turquie, profitant de l'immunité attachée à leurs fonctions, mais négligeant de remplir les devoirs que cette immunité leur imposait, se rendirent coupables, en territoire neutre, de véritables actes de guerre contre les Alliés. C'est ainsi qu'en 1915 le prince de Reuss, ministre d'Allemagne à Téhéran. organisa en Perse des bandes armées pour combattre les Russes. De même, au cours du conflit mondial et avant que les Etats-Unis n'y participent, des officiers allemands attachés à l'ambassade d'Alle-

---

(1) Bonfils, *op. cit.*, nos 416 et 417.

(2) De Martens, *Causes célèbres*, t. I, p. 139. — Saint-Simon, *Mémoires*, t. XVIII. — Satow, *op. cit.*, t. I, pp. 245 et s. — Vandal, *Louis XV et Elisabeth de Russie*, p. 194.

magne aux Etats-Unis, von Papen, von Igel et Boy-Ed, organisèrent l'espionnage ou le sabotage sur le territoire américain ; le Dr Dumba, ambassadeur d'Autriche à Washington organisa, de son côté, des grèves et des boycottages pour empêcher la fabrication du matériel de guerre dans les usines américaines au profit de la France et de ses alliés. En 1915 et en 1916, les ministres d'Allemagne, d'Autriche-Hongrie, de Bulgarie et de Turquie se livrèrent en Grèce à des manœuvres criminelles, particulièrement à des actes d'espionnage contre les puissances alliées. Dans tous ces cas, les agents coupables ont dû quitter le territoire neutre sur lequel ils avaient manqué à leurs devoirs. Le prince de Reuss fut chassé de Perse ; Dumba, Papen et Boy-Ed ont dû en septembre et décembre 1915 se rembarquer pour l'Europe sur l'ordre du gouvernement de Washington ; les représentants des légations germaniques, bulgare et turque durent en novembre 1916 quitter la Grèce sur les réclamations des pays alliés (1). — En 1917, le comte Luxburg, ministre d'Allemagne à Buenos-Aires, envoya au gouvernement allemand par la valise diplomatique de la légation de Suède des dépêches indiquant les navires quittant la République Argentine en demandant qu'il les fasse détruire ou couler « sans laisser de trace » ; le 12 septembre, la République Argentine fit remettre ses passeports au comte Luxburg et rappela son attaché naval à Berlin. — En février 1918, l'attaché naval allemand à Madrid von Krohn, qui s'était occupé de l'organisation sous-marine allemande en Espagne, fut, sur la demande du gouvernement espagnol, rappelé à Berlin : le gouvernement français consentit, sur la demande de l'Espagne, à ce que von Krohn traversât le territoire français pour rentrer en Allemagne, sous réserve qu'il se conformerait à toutes les mesures de précaution jugées nécessaires par les fonctionnaires chargés de l'accompagner (J. I. P., t. XLV, p. 943).

709. — Si les actes délictueux commis par le ministre étranger sont de peu d'importance, avis confidentiel sera donné à lui-même, ou plainte discrètement adressée à son gouvernement. Il est évident qu'un agent diplomatique doit respecter la législation du pays où il réside. Il ne saurait se soustraire aux règlements de police, aux ordonnances locales qui ont pour but la

---

(1) Sur les conflits et attentats austro-allemands aux Etats-Unis, et notamment sur l'affaire Dumba, V. *The Recall of ambassador Dumba*, A. J., 1915, p. 935. — Alphaud, *L'action allemande aux Etats-Unis*, 1915, et *Les Etats-Unis contre l'Allemagne*, 1917. — Sur l'affaire von Igel, V. A. J., 1916, p. 592. — Sur les sauf-conduits accordés par les belligérants à des agents diplomatiques ennemis obligés de quitter le territoire d'un pays neutre où ils se sont rendus coupables d'actes contraires à sa sécurité et à ceux nommés auprès d'un Etat neutre, V. A. J., 1917, p. 153.

sécurité des citoyens, la salubrité des villes, etc. Il doit veiller à ce que sa suite y obéisse.

710. — Un agent diplomatique ne peut être cité à *comparaître* comme *témoin* devant une juridiction de répression. Tout ce qu'il est loisible de lui demander, c'est d'envoyer son témoignage par écrit. S'il s'y refuse, nul moyen de l'y contraindre.

Le magistrat chargé d'entendre, au cours d'une enquête, un agent diplomatique officiellement accrédité auprès du gouvernement, ne mande point cet agent à son cabinet, mais se rend en personne à l'ambassade ou à la légation pour en recueillir le témoignage. C'est ainsi que, le 18 août 1920, M. Boutigny, juge d'instruction près le tribunal de la Seine, se transporta à la légation de Grèce à Paris et y reçut les dépositions de MM. Romanos, ministre de Grèce en France, Coromilos, ambassadeur à Rome, et Marcoutouakis, secrétaire particulier de M. Venizelos, président du Conseil de Grèce, qui furent témoins de l'attentat commis contre ce dernier quelques jours auparavant à la gare de Lyon, à Paris.

710[1]. — Un cas curieux d'exemption de la juridiction criminelle s'est produit à Londres en février 1916. Le premier secrétaire de l'ambassade d'Italie en Angleterre ayant été trouvé mort d'un coup de feu dans sa chambre, dans un hôtel de Londres, le « Coroner » s'apprêta à faire une enquête à ce sujet ; mais l'ambassadeur d'Italie s'y opposa, par le motif que l'exemption de la juridiction civile et criminelle des agents diplomatiques et de leur suite excluait toute juridiction sur la personne physique d'un membre de la suite d'un ambassadeur (1).

711. — L'immunité de juridiction qui appartient aux agents diplomatiques de toutes classes, même aux chargés d'affaires, est octroyée aussi comme conséquence normale de l'inviolabilité, à tout le personnel officiel de l'ambassade, secrétaires, conseillers, drogmans, courriers, même aux attachés militaires (J. I. P., t. V, p. 508; R. D. I. P., t. VIII, p. 492. V. incident à Constantinople en 1915 au sujet de l'attaché naval de Grèce, R. D. I. P., t. XXII, p. 240), et également aux membres de la famille (notamment à la femme) du ministre ou des personnes composant sa suite officielle (2). Le décret russe des Soviets du 30 juin 1921 applique les immunités des agents diplomatiques à leurs femmes et à leurs enfants, mais seulement à leurs enfants *de moins de 16 ans* (art. 3). V. R. D. I. P., t. XIV, p. 162). La

---

(1) V. Satow, *op. cit.*, t. I, p. 260.

(2) Cette dernière solution semble toutefois à M. Travers (*op. cit.*, t. II, n°s 852 et 854) devoir être rejetée en droit français, en raison de la rédaction du décret du 13 ventôse an II.

propre indépendance du ministre et de ceux qui représentent officiellement leur gouvernement ne serait pas entière, s'ils pouvaient être menacés dans les objets de leur affection.

Un agent diplomatique, s'il ne peut renoncer à l'immunité de juridiction pour lui-même et pour sa suite officielle, qui constitue un rouage complémentaire des relations internationales, ne peut-il pas du moins faire cette renonciation sans l'assentiment de l'Etat dont il dépend pour les membres de sa famille qui ont droit à cette immunité ? La question s'est posée en 1906, lorsque le fils du chargé d'affaires du Chili à Bruxelles, M. Waddington, tua le secrétaire de la légation, M. Balmaceda ; le chargé d'affaires déclara renoncer à l'immunité de juridiction pour son fils qui désirait être jugé par les tribunaux belges, mais le gouvernement belge exigea l'assentiment du gouvernement chilien à cette renonciation ; le Chili donna son consentement. M. Waddington fut acquitté par la Cour d'assises du Brabant au mois d'août 1907 (affaire Waddington-Balmaceda, R. D. I. P., t. XIV, pp. 159 et 164. V. aussi Albéric Rolin, J. I. P., t. XXXIII, p. 751).

711[1]. — La question de savoir si les personnes attachées à une légation diplomatique, sans avoir un caractère officiel, comme les domestiques et serviteurs, jouissent de l'exemption de juridiction, est controversée. — La réponse négative, donnée par Esperson, Pasquale Fiore, etc., doit être préférée. Pareille immunité n'est pas nécessaire pour assurer l'indépendance du ministre public. Quels que soient les talents d'un cuisinier, ou l'habileté d'un cocher, leur arrestation ne peut amoindrir la *liberté* d'un ambassadeur. — Certains auteurs, comme Despagnet et Mérignhac, admettent une immunité au profit des personnes de la suite non officielle du ministre lorsqu'elles relèvent par leur nationalité de l'Etat représenté par celui-ci. Quelques-uns, notamment Calvo et Carnazza-Amari, reconnaissent l'immunité de juridiction pénale de façon absolue en faveur de tout le personnel privé (1).

En juin 1888, le cocher qui conduisait l'ambassadeur de France à Berlin ayant enfreint un règlement de police qui prescrivait aux voitures de marcher au pas à certains endroits, et ayant même allongé un coup de fouet à l'agent qui avait voulu arrêter ses chevaux, fut condamné à 60 marks d'amende ou 12 jours de prison par le tribunal des Echevins de Berlin, sans que l'ambassadeur de France élevât aucune réclamation. On doit remarquer qu'en fait le cocher était allemand (R. D. I. P., t. II, p. 354). — La question s'est posée aussi plus récemment, à propos d'un

---

(1) V. Roche du Teilloy, *De la compétence civile à l'égard des Etats, des souverains, des agents diplomatiques et consulaires étrangers*, 1905. — Travers, *op. cit.*, t. II, n° 855.

chauffeur d'automobile. V. Pujia, *Immunita di giurisdizione dello chauffeur al servizio di un agente diplomatico*, R. I., 1908, p. 355. V. aussi R. D. I. P., t. XVI, p. 377.

712. — B. EXEMPTION DE LA JURIDICTION CIVILE. — La compétence de la juridiction civile dépend du domicile quant à la personne et de la situation des biens quant aux choses.

En matière civile, le ministre public étranger est exempt de la juridiction locale, pour une double raison. — Il a conservé son *domicile légal* dans son pays et n'a qu'une résidence temporaire dans le territoire de l'Etat où il est envoyé en mission. Logiquement donc, il n'est, en matière civile, justiciable que des tribunaux de son propre pays, et ne peut être actionné que devant eux. La fiction d'exterritorialité n'a rien à faire en ce point (1). — La qualité d'agent diplomatique est la seconde cause d'exemption.

713. — Cette exemption est admise par la coutume internationale, et par plusieurs législations particulières. — En France, la législation est plus implicite que formelle : elle se réduit aux termes vagues du décret de la Convention nationale du 13 ventôse an II (n° 701). Mais la jurisprudence est bien assise. Un assez grand nombre d'arrêts de Cours d'appel et de jugements de tribunaux ont admis que les agents diplomatiques étrangers ne sont pas soumis à la juridiction civile française. — La Cour de cassation a été appelée à se prononcer, pour la première fois, le 19 janvier 1891. Sur le pourvoi du procureur général et dans *l'intérêt de la loi*, la chambre civile a, par un arrêt très net et très catégorique, cassé et annulé le jugement rendu par le tribunal de la Seine, le 27 juillet 1889, contre un conseiller de la légation de Belgique (Sirey, *Rec. pér.*, 1891,1.297. — Dalloz, *Rec. pér.*, 1891.1.9) (2).

L'exemption de la juridiction civile est admise expressément par la Russie des Soviets (décret du 30 juin 1921, art. 3). — La même pratique est suivie en Grande-Bretagne et de même aux Etats-Unis. — En Italie, la jurisprudence la plus récente semble faire une distinction : l'immunité de juridiction est admise pour les actes accomplis par l'agent diplomatique comme représentant de son gouvernement, mais non pour ceux accomplis par lui comme

---

(1) Legatus non est civis noster, non incola, non venit, ut apud nos domicilium hoc est, rerum et fortunarum sedem transferat : peregrinus est, qui apud nos moratur ut agat rem principis sui (Bynkershoek, *De foro legatorum*, cap. VIII).

(2) Un jugement du tribunal de commerce d'Alexandrie, publié dans la Gazette des tribunaux d'Egypte du 10 mai 1914, a décidé que ni le règlement d'organisation judiciaire, ni le code civil mixte, ni le décret du 1er mars 1901, n'ont déclaré que les ministres des puissances étrangères ne seraient pas justiciables des tribunaux mixtes d'Egypte.

personne privée. C'est la solution qui ressort notamment des arrêts de la Cour de cassation de Rome du 20 avril 1915 et du 31 janvier 1922 (R. I., 1915, p. 215 et 1924, p. 173) : ce dernier arrêt a donné lieu à des réserves de la part du corps diplomatique auprès du roi d'Italie (1).

714, — Dans la doctrine, la question est controversée. — Une dissidence, analogue à celle qui existe sur la question de l'exemption de la juridiction criminelle, se produit quant à la juridiction civile. — Les publicistes du XVIII^e^ siècle admettent presque tous l'exemption. — Au XIX^e^ siècle, la même thèse est adoptée par la majorité des auteurs, publicistes ou jurisconsultes français et étrangers. — Il y a des opposants. Mais ils sont obligés de reconnaître qu'ils heurtent l'opinion générale et proposent une innovation.

Pour l'exemption on peut citer : Grotius, Bynkershoek, Vattel, Bluntschli, Calvo, Fœlix et Demangeat, Geffcken, Heffter, Klüber, Lawrence, Ch. de Martens, F. de Martens, Merlin, Pradier-Fodéré, Travers-Twiss, Wheaton, Villefort, Satow, Moore, Hyde, Oppenheim, de Louter, etc.

Contre Carnazza-Amari, Esperson, Fiore, Laurent, Pinheiro-Ferreira, etc.

Quel est le fondement de cette immunité ? — Même dissidence entre les auteurs que pour l'exemption de la juridiction criminelle. — Mêmes motifs de solution à adopter, et en plus celui tiré du domicile (n° 703).

715. — Les créanciers de l'agent diplomatique ne peuvent pas l'assigner devant les tribunaux locaux. Mais ils ne sont pas désarmés. Ils doivent ou citer l'agent diplomatique devant les tribunaux de son pays (où il est toujours domicilié), ou s'adresser au ministre des affaires étrangères qui agira par voie diplomatique (2).

716. — Le principe de l'exemption de la juridiction civile comporte-t-il des exceptions ? L'agent peut-il renoncer à son privilège ? Nouveau désaccord entre publicistes et entre jurisconsultes. — Certains n'échappent pas à toute contradiction. — Quelques-uns disent que le ministre public ne peut renoncer que dans des cas exceptionnels : ce n'est pas résoudre la question et c'est l'arbitraire. — Vattel, Réal, G.-F. de Martens, Ch. de Martens, Geffcken sur Heffter admettent que l'agent diplomatique peut renoncer à

---

(1) V. la note qu'à ce sujet l'ambassadeur de France, comme doyen des ambassadeurs accrédités à Rome, a adressée au ministère des Affaires étrangères d'Italie, dans la Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht, t. XXXII, p. 474, note.

(2) Grotius, *De jure belli ac pacis*, lib. II, cap. XVIII. § 4. — Bynkershoek, *De foro legatorum*, cap. X. — Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 215, note 3.

son privilège, pourvu qu'il soit autorisé par son propre gouvernement. C'est l'opinion que paraît adopter la Cour de cassation de France, dans l'arrêt du 19 janvier 1891. — L'autorisation du souverain indique que l'indépendance de l'Etat représenté n'aura pas à souffrir du procès intenté. La liberté personnelle du ministre public n'est pas atteinte et diminuée, comme elle le serait par un procès criminel (1).

717. — Le ministre public s'est-il porté lui-même demandeur devant la juridiction civile locale, comme l'y autorisent Bynkershoek et Wicquefort, il a virtuellement renoncé à son immunité, et l'initiative qu'il a prise doit faire présumer l'autorisation de son souverain. — L'agent diplomatique ne pourra plus se soustraire, ni à la procèdure, ni au jugement. Il subira les conséquences de son action, pourra être condamné aux dépens, être tenu d'admettre une demande reconventionnelle, de suivre l'adversaire en appel s'il a triomphé en première instance, etc., etc.

718. — Mais, que l'autorisation du souverain soit expresse ou tacite, dans aucun cas, aucune voie d'exécution, telle que contrainte par corps, saisie mobilière etc., ne pourra être pratiquée, ni sur la personne inviolable du ministre public, ni sur les biens qui, comme hôtel, mobilier, équipages, etc., sont indispensables à l'exercice de sa mission. — Tout ce qui est nécessaire à l'entretien du ministre étranger et du personnel de la légation doit être insaisissable.

D'après la section 3 du Statut britannique (7 Anne C. 12), sont frappés de nullité absolue tous ordres ou mandats de justice tendant à l'arrestation ou emprisonnement de la personne de tout ambassadeur ou autre ministre public, ou à la saisie ou confiscation de ses biens et effets mobiliers. Il a été décidé dans une affaire Magdalena Steam navigation C°. c. Martin que ce texte s'applique encore à tous ordres pouvant conduire à un acte d'exécution. Il faut donc l'appliquer aussi à un ordre de comparution décerné contre un ambassadeur simplement en vue d'interrompre la prescription à son égard (aff. Musurus Bey c. Gadban).

719. — Quelques auteurs distinguent, quant à l'immunité de juridiction, entre les actes accomplis par l'agent diplomatique comme représentant de son gouvernement, et les actes qu'il accomplit comme personne privée. — Nous croyons qu'une pareille distinction doit être rejetée, à raison de l'inconvénient qu'elle peut engendrer : celui de permettre aux créanciers de l'agent diplomatique de venir l'entraver, le gêner dans l'accomplissement de sa mission (V. Paris, 8 août 1900, et la note de M. Dupuis, Dalloz, *Rec.*

---

(1) V. Politis, note Dalloz, *Rec. pér.*, 1907.2.281. — V. encore rapport Dareste et conclusions Desjardins, Dalloz, *Rec. pér.*, 91.1.9.

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE
7 R F
IMPRIMÉS

pér., 1902.2.393. Comp. Politis, note Dalloz, *Rec. pér.*, 1907.2.281) (V. n° 643). — Il n'y a pas lieu davantage de distinguer selon la date à laquelle la dette de l'agent diplomatique a été contractée ; peu importe que cette date soit antérieure ou postérieure à l'entrée en fonction de l'agent (Paris 8 août 1900, précité).

720. — Les immeubles (autres que l'hôtel de l'ambassade) appartenant à l'ambassadeur sont soumis à la loi locale, et les actions qui s'y réfèrent sont de la compétence des tribunaux locaux. — Tous autres tribunaux seraient incompétents. — Auteurs unanimes.

721. — L'immunité diplomatique s'étend, en matière civile, à toutes les personnes qui en jouissent en matière criminelle (n°s 711 et 712). — On l'applique également aux attachés militaires près des ambassades.

721¹. — Il a été jugé par des tribunaux britanniques dans une affaire Musurus Bey c. Gadban (10 The Trans I. R. 493 (1894). 2 Q. B. 352) que l'immunité de poursuites judiciaires dont jouit l'ambassadeur à l'égard des dettes contractées par lui pendant la durée de sa mission est limitée au temps pendant lequel il reste accrédité auprès du souverain, augmenté, à compter de la présentation de ses lettres de rappel, d'un délai suffisant pour lui permettre de liquider ses affaires de service et faire ses préparatifs de retour (1).

§ 3. — Prérogatives de courtoisie.

722. — L'inviolabilité et l'immunité de juridiction sont des privilèges nécessaires, indispensables pour assurer l'indépendance des envoyés diplomatiques dans l'exercice de leur mission. — Certaines prérogatives n'ont pas le même caractère. Elles n'assurent en rien la liberté de l'agent, mais lui sont reconnues par mesure de courtoisie, et varient par conséquent selon le bon plaisir des divers Etats. Les uns les accordent plus largement, les autres plus étroitement.

723. — A. — Droit de culte privé. — La coutume générale autorise les envoyés diplomatiques à avoir une chapelle à l'intérieur de leur hôtel. Dans certains Etats même, le respect du principe de liberté de conscience a fait admettre, comme annexes des hôtels de légation étrangers, l'installation de chapelles où sont librement admises les personnes pratiquant le même culte que le ministre public étranger.

---

(1) Sur l'immunité de la juridiction civile, V. spécialement Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. II, pp. 116-190. — Satow, *op. cit.*, t. I, pp. 261 et s.

Cette faculté de *culte privé* avait une réelle importance, quand dans la plupart des Etats régnaient l'esprit d'intolérance, l'interdiction de tout culte, même à domicile, et la prohibition de toute religion dissidente de la religion officielle et légale. — A notre époque, cette faculté a beaucoup perdu de sa valeur, au point de vue pratique. Dans la plupart des Etats civilisés, quoique non dans tous, les gouvernements admettent, sous certaines conditions préservatrices de l'ordre, les divers cultes à posséder des églises ou des temples où peuvent s'accomplir leurs cérémonies et leurs rites. Dans ce cas, l'envoyé diplomatique n'a plus le même intérêt à posséder une chapelle privée.

L'aumônier, ou le pasteur, attaché à une mission diplomatique, peut procéder valablement dans la chapelle de la légation à tous les actes de son ministère. — Ces actes religieux produisent, à l'égard du personnel de la légation, tous les effets juridiques qu'y attache la législation de l'Etat représenté (1).

724. — B. — Exemption d'impôts. — Dans la pratique internationale, les ministres publics et le personnel de la mission diplomatique sont exemptés (dans presque tous les Etats) d'un certain nombre d'impôts ou de contributions et restent soumis à quelques autres.

L'hôtel de l'ambassade appartient parfois à l'Etat étranger. Plusieurs hôtels à Paris sont dans ce cas. Diverses puissances sont propriétaires des hôtels de leurs ambassades à Berlin, à Rome, etc. — L'hôtel est alors généralement affranchi de l'*impôt foncier*. Mais les usages, sur ce point, ne sont pas uniformes.

Par échange de notes du 16 juillet 1921, les gouvernements de Finlande et de Norvège ont, sous condition de réciprocité, dispensé de l'obligation de payer un droit de timbre pour l'homologation des actes d'achat des immeubles destinés à la représentation diplomatique.

En France, les agents diplomatiques des puissances étrangères sont exempts de la *contribution personnelle et mobilière* et de l'*impôt des portes et fenêtres* (Loi du 7 thermidor an III, art. 13. — Avis du Conseil d'Etat, 17 novembre 1843. — Lettres du ministre des aff. étrang., 21 juin 1843 et 11 juillet 1866. — Circulaire des contrib., 9 avril 1875. — Conseil de Préfecture de la Seine, 13 août 1878).

La loi française du 30 décembre 1916 (art. 5) a déclaré affranchis de l'*impôt sur le revenu* les ambassadeurs et autres agents

---

(1) Heffter, *op. cit.*, § 213. — Ch. de Martens, *Guide*, § 36. — G.-F. de Martens, *Précis*, § 225. — F. de Martens, *Traité*, t. II, n° 81. — Phillimore, *Commentaries*, t. II, n° 210. — Pradier-Fodéré, *Droit diplom.*, t. II, p. 227. — Balon, *op. cit.*, t. I, p. 326.

diplomatiques étrangers, ainsi que les consuls et agents consulaires de nationalité étrangère mais seulement dans la mesure où les pays qu'ils représentent concèdent des avantages analogues aux agents diplomatiques et consulaires français.

L'ordonnance d'exécution de l'arrêté fédéral suisse du 28 septembre 1920 en date du 6 décembre suivant exonère de l'impôt de guerre extraordinaire les agents diplomatiques et consulaires, en se réservant de déroger à cette disposition en cas de non réciprocité (art. 7).

Les *impôts indirects* grèvent, en général, l'agent diplomatique, aussi bien que toute autre personne résidant sur le territoire de l'Etat.

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères, qui a été établie à Paris par la loi du 31 décembre 1900 en remplacement des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques, peut-elle être exigée des agents diplomatiques ? En 1903, les ambassadeurs d'Autriche-Hongrie, d'Italie et de Russie prétendirent ne pas la devoir ; la question fut soulevée au conseil municipal de Paris, qui, le 12 juillet 1905, décida que, « par faveur et par pure courtoisie », les agents diplomatiques seraient dispensés du paiement de la taxe (1).

En général, on soustrait à l'application des droits de mutation par décès les meubles et effets mobiliers garnissant l'hôtel de l'ambassade, et les meubles et objets mobiliers garnissant le domicile particulier de tout membre officiel de l'ambassade (2).

En Russie, d'après le décret des Soviets du 30 juin 1921, les agents diplomatiques étrangers sont exemptés des prestations personnelles, en nature et en argent (art. 3).

725. — L'exemption des *droits de douane* est aussi une concession de pure gracieuseté. — L'usage général exempte de la visite les bagages personnels de l'envoyé diplomatique qui voyagent avec lui : il suffit que le ministre fasse connaître son caractère officiel aux employés des douanes.

Dans quelques Etats, la visite des bagages est obligatoire, à moins qu'une note indiquant leur contenu n'ait été remise à l'avance.

En France, la franchise est de droit pour tout ce que l'agent apporte avec lui sur le territoire lorsqu'il y pénètre. Tous les objets qui lui sont ensuite expédiés ne sont admis en franchise qu'au-

---

(1) V. Barthélemy, R. D. I. P., t. XIII, p. 103. — V. aussi J. I. P., t. XXXII, p. 1179. — Revue de droit international privé, 1905, pp. 233-810.

(2) V. Sadoul, *La condition des agents consulaires et diplomatiques au point de vue fiscal*, 1908. — Carnazza-Amari, *Dr. int. publi*, t. II, p. 241. — Pradier-Fodéré, *Traité*, t. III, n° 1410. — Lehr, *op. cit.*, n° 1092.

tant qu'une demande spéciale a été adressée au ministre des affaires étrangères.

D'autres Etats n'accordent au ministre étranger l'entrée en franchise que pendant une période limitée (V. pour plus de détails : Lehr, *op. cit.*, n°s 1083 à 1086).

Au mois de juillet 1906, la douane italienne a obligé M. White, ambassadeur des Etats-Unis à Rome, à laisser visiter ses bagages (R. D. I. P., t. XIII, p. 505). — En mars 1921, en Italie, des difficultés se sont élevées au sujet de la visite qu'ont voulu exercer les douaniers italiens sur les bagages d'une mission diplomatique envoyée par la République russe des Soviets, qui présentaient un caractère suspect. — En 1907, la Norvège a étendu les privilèges douaniers aux conseillers, secrétaires et attachés de légation (R. D. I. P., t. XV, p. 448); mais, par une circulaire du 24 mars 1924, le ministère des affaires étrangères norvégien en a restreint le bénéfice aux seuls chefs des légations (Bulletin de l'Institut intermédiaire international, juillet 1924, p. 154). — Sur la situation des agents diplomatiques en Russie au point de vue de l'exemption des droits de douane, on peut consulter un règlement russe du 26 mai 1903 (J. I. P., t. XXXI, p. 232) (1).

725¹. — De l'exemption d'impôts se rapproche une autre prérogative: l'exemption de l'*obligation du logement des militaires*.

On admet en France que les agents diplomatiques peuvent être dispensés des réquisitions militaires. Il faut citer à cet égard un avis de la commission interministérielle instituée en France en 1909 (R. D. I. P., t. XVI, Documents, p. 41) et, à la suite de cet avis, un décret français du 28 juin 1910 (Journal officiel du 5 juillet 1910) V. n° 442[22].

726. — C. — JURIDICTION SUR LE PERSONNEL DE LA MISSION. — L'agent diplomatique a-t-il juridiction sur les personnes de la mission ? — La matière du pouvoir juridictionnel du ministre public est loin d'être fixée par des règles concordantes et précises. Les auteurs n'ont point rattaché leurs solutions à un principe primordial. — Si l'on s'attache au but, à l'objet, au caractère d'une mission diplomatique, on reconnaît sans peine qu'il n'est nullement nécessaire que l'ambassadeur exerce un pouvoir juridictionnel quelconque sur les membres de sa suite. Il suffit qu'il exerce le commandement et que son autorité soit obéie et respectée. — Mais les auteurs se sont plus préoccupés des commodités pratiques que de la raison, et plusieurs ont subi l'influence de la fiction d'exterritorialité.

---

(1) V. Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. II, pp. 59 et s. — Satow, *op. cit.*, t. I, pp. 274 et s.

Publicistes et jurisconsultes s'accordent à distinguer la juridiction *gracieuse* de la juridiction *contentieuse*.

727. — Tous, ou presque tous reconnaissent au ministre public l'*exercice* de la juridiction *gracieuse*. Il peut recevoir les testaments, dresser les actes de l'état civil, authentiquer les contrats, procéder aux inventaires de biens successoraux, etc., à l'égard des personnes de la mission. — La pratique est conforme à la doctrine (1).

728. — Mais la majorité des auteurs et la pratique moderne refusent à l'agent diplomatique la juridiction civile *contentieuse*. L'exercice de cette juridiction n'est nullement nécessaire à l'accomplissement de sa mission. La solution des procès élevés entre gens de sa suite ne peut répercuter sur cette mission. L'envoyé ne peut que procéder, sur l'invitation de son gouvernement, aux actes de pure instruction judiciaire, tels qu'enquête, interrogatoire sur faits et articles, etc. Ainsi pensent Heffter, Holtzendorff, Ch. de Martens, F. de Martens, Pradier-Fodéré, etc.

729. — Ce fut une question fort débattue au XVII^e^ siècle, que celle de savoir si l'envoyé diplomatique a l'exercice de la *juridiction criminelle* sur les personnes de sa suite. — Les auteurs furent profondément divisés. — L'histoire offre quelques cas curieux d'application, comme celui de cet ambassadeur d'Espagne qui fit, à Venise, pendre un de ses domestiques à une fenêtre de son palais; comme celui de Sully, ambassadeur extraordinaire en Angleterre en 1603 (2).

Ce prétendu droit de juridiction criminelle est un reliquat des anciennes théories inspirées par la monarchie absolue. Là où le souverain pouvait disposer de la vie de ses sujets, il pouvait déléguer son pouvoir à son représentant.

De nos jours, la coutume internationale refuse, et avec raison, ce prétendu droit à l'envoyé diplomatique. Son souverain ne pourrait exercer pareil droit sur son propre territoire: comment l'ambassadeur le pourrait-il en terre étrangère ?

---

(1) V. Barrot et Bonnefoy, *Des pouvoirs des agents diplomatiques et consulaires en matière d'actes de naissance et de mariage*, 1904. — Lehr, *De la compétence à attribuer aux agents diplomatiques ou consulaires comme officiers de l'état civil*, R. D. I. P., t. I, p. 97. — *De la compétence à attribuer aux agents diplomatiques ou consulaires comme officiers de l'état civil. Examen de la règle proposée en juillet* 1894 *par la Conférence de la Haye*, R. D. I. P., t. I, p. 441. — Valery, *Des actes de naissance dressés par les autorités diplomatiques ou consulaires*, J. I. P., t. XXXI, p. 794 et t. XXXII, p. 538. — V. A. J., 1912, p. 959. — Sur la question des mariages dans les légations et les consulats, V. Lawrence-Wheaton, *Commentaires*, t. III, pp. 357 et s. — Stocquart, R. D. I., t. XX, p. 260. — V. *infrà*, n^os^ 767 et 768.

(2) Ch. de Martens, *Causes célèbres*, t. II, p. 370.

SECTION VI. — **Fin de la mission diplomatique.**

730. — La mission confiée à un agent diplomatique prend fin pour l'une des causes suivantes :

1° L'expiration de la période de temps fixée pour la durée de sa mission, *ex.* : la clôture du congrès où il était délégué.

2° L'accomplissement de l'objet d'une mission spéciale à lui confiée.

3° La mort ou l'abdication du chef de l'Etat auprès duquel ou par lequel il était accrédité. Au premier cas, le titre de créance doit être renouvelé ; au second cas, le ministre est pourvu d'une nouvelle lettre de créance.

4° Le changement survenu dans le rang de l'agent. Ce changement entraîne presque toujours la fin de sa mission.

5° A la suite de quelque violation du droit commise à son égard ou de quelque incident très grave, le ministre public peut déclarer sa mission terminée, mais il doit, au préalable, prendre les ordres de son gouvernement, démarche rendue de nos jours facile et prompte par l'emploi du télégraphe.

6° Si le ministre a commis quelque grave infraction aux lois du pays, s'il conspire, ou à la suite de mesures prises par son gouvernement, le souverain local peut lui faire remettre ses passeports, fixer un terme à la durée de son séjour, ou même, selon la gravité des cas, le faire reconduire à la frontière. L'histoire offre de nombreux exemples (V. n° 708).

7° La guerre déclarée entre deux Etats met fin aux relations diplomatiques (V. n°s 1048 et s.) Mais, les Etats neutres demeurant en relations avec les belligérants, les agents diplomatiques des neutres continuent leurs fonctions auprès des belligérants (V. n° 1489). N'est-il pas toutefois un cas où doivent cesser ces fonctions ? Il en est ainsi dans le cas où le territoire de l'Etat près duquel les agents sont accrédités est occupé par l'ennemi: c'est ce qui est indiqué *infra* n° 1489. En janvier 1917, au cours de la grande guerre, l'Allemagne demanda aux gouvernements neutres ayant des représentants diplomatiques à Bucarest, que ses troupes occupaient, de les rappeler, attendu qu'ils ne pouvaient plus exercer leurs fonctions diplomatiques depuis le départ du gouvernement roumain, la prise de la forteresse par les forces des puissances centrales et l'établissement d'une administration militaire : les chargés d'affaires des pays neutres quittèrent Bucarest le 13 janvier (J. I. P., t. XLIV, p. 1883). — Au contraire, la plupart des légations des pays neutres demeurèrent à Bruxelles pendant l'occupation de la Belgique par les troupes allemandes de 1914 à 1918 et alors que le gouvernement belge s'était ins-

tallé en France, au Havre : il en fut ainsi pour les légations d'Espagne, des Pays-Bas, des Etats-Unis (jusqu'à l'entrée en guerre de ce pays). Ainsi se produisit cette situation anormale d'un corps diplomatique éloigné du gouvernement auprès duquel il est accrédité.

8° Le rappel de l'agent par son souverain.

Ce rappel peut avoir lieu pour des motifs personnels à cet agent. Ainsi au mois de mai 1925 fut rappelée de Norvège par le gouvernement russe des Soviets Mme Kollontai qui le représentait à Christiania. — Il peut avoir lieu aussi parce qu'il y a mésintelligence entre l'Etat que l'agent représente et l'Etat auprès duquel il est accrédité, sans que toutefois ces Etats entrent en guerre l'un contre l'autre ; on peut en effet concevoir qu'il y ait entre deux Etats rupture des relations diplomatiques et que cette rupture ne soit pas suivie d'une déclaration de guerre, car des Etats peuvent se trouver en état de mésintelligence tout en ne voulant pas se faire la guerre. C'est notamment le cas qui se produisit en 1891, dans les rapports entre l'Italie et les Etats-Unis : l'Italie rappela son ministre à Washington à cause de la lenteur que mettait le gouvernement américain à lui donner réparation pour le lynchage de la Nouvelle-Orléans. A la fin du XIXe siècle, la Grande-Bretagne et la France demeurèrent pendant de longues années en état de rupture diplomatique. De 1901 à 1905 les rapports diplomatiques cessèrent entre le Chili et le Pérou à raison des difficultés qu'avait fait naître la question du plébiscite dans les provinces de Tacna et d'Arica. Toute mission diplomatique fut de même supprimée entre les Etats-Unis et la France en 1796 à la suite du traité Jay et en 1834 a raison de demandes de réparations non satisfaites. Les Etats-Unis cessèrent aussi leurs rapports avec le Mexique en 1858 à cause de la mise en jugement de citoyens américains. Enfin, pendant le conflit mondial de 1914-1919, la conduite de l'Allemagne qui torpilla sans mesure les navires marchands de toute nationalité amena la Bolivie, le Costa-Rica, le Pérou, l'Uruguay et l'Equateur à rompre leurs relations diplomatiques avec ce pays ; les relations cessèrent également au cours de cette guerre, sans qu'il y eut hostilités, entre la Belgique, la Turquie et la Bulgarie, entre le Portugal et l'Autriche-Hongrie, entre les Etats-Unis et la Turquie. — Le rappel de l'agent diplomatique, qui met fin à sa mission, peut s'expliquer encore par un changement de régime dans le pays qui l'a nommé. C'est ainsi que le gouvernement russe des Soviets déclara le 15/28 novembre 1917 déchus de leurs fonctions les représentants du gouvernement provisoire de Kerensky à l'étranger.

Quelle que soit la cause qui termine sa mission, l'agent diplomatique, ainsi qu'on l'a dit (n° 688), reste en possession des immu-

nités attachées à son caractère jusqu'à ce qu'il ait franchi la frontière ou jusqu'à l'expiration d'un temps suffisant pour la gagner. Sa personne reste inviolable. D'après le décret de la Russie des Soviets du 30 juin 1921 (art. 6), c'est jusqu'au moment où il a passé la frontière que l'agent diplomatique, lors de son départ, a droit aux immunités.

731. — Quand la cessation des fonctions a pour cause la mésintelligence survenue entre les Etats, les circonstances impliquent tantôt l'envoi d'une lettre de rappel et l'octroi d'une audience de congé, tantôt un départ pur et simple, sans lettre et sans audience, comme au cas de guerre déclarée.

Dans les autres hypothèses, une *lettre de rappel* est adressée au ministre public. Celui-ci prend officiellement congé du gouvernement auprès duquel il était accrédité. Les mêmes formes sont employées au départ comme à l'arrivée (V. n° 678).

Une *lettre de recréance*, réponse à la lettre de rappel, est adressée au gouvernement du ministre rappelé.

731[1]. — Un agent diplomatique présente d'ordinaire ses lettres de rappel dans le territoire du pays où il est accrédité (R. D. I. P., t. XVI, p. 706). Une exception à cette règle s'est produite en 1908 à l'occasion du rappel de M. Nansen, ministre de Norvège à Londres: le Roi d'Angleterre, Edouard VII, et M. Nansen se trouvant tous deux en Norvège, c'est dans une audience privée, qui eut lieu au château royal de Christiania, que M. Nansen remit ses lettres de rappel au roi Edouard (R. D. I. P., t. XV, p. 442).

732. — Le *décès* d'un agent diplomatique, survenu au cours de sa mission, donne lieu à certaines formalités. Les honneurs funèbres doivent lui être rendus d'après son rang, selon les formes usitées dans le pays.

Un secrétaire d'ambassade ou un conseiller de légation dresse inventaire des effets mobiliers, des papiers, met les archives sous scellés. — Si la légation ne comprend ni secrétaire, ni conseiller, ni aucun autre fonctionnaire de l'Etat étranger, ces mesures doivent être prises par le ministre public d'une cour amie, qui apposera les scellés et son propre cachet. Un procès-verbal sera dressé en double ou en triple expédition.

L'autorité locale n'a aucun droit à intervenir, à moins qu'aucune des personnes sus-désignées ne se trouve sur les lieux, cas qui peut se produire si le ministre public décède dans une station balnéaire, ou au cours d'un voyage à l'intérieur du pays. — Mais des précautions spéciales doivent être prises pour éviter toute suspicion. — Comp. n° 695.

La veuve, la famille de l'envoyé défunt continuent à jouir des immunités diplomatiques pendant le temps nécessaire à leur départ.

En France, le législateur a pris des mesures pour qu'au décès d'un agent diplomatique français, en mission ou en retraite, les papiers publics intéressant l'Etat soient restitués et conservés (Règlement du 6 avril 1880, art. 10 à 15 et textes antérieurs ; arrêté du 7 août 1911, Journal officiel du 1er octobre 1911, R. D. I. P., t. XX, Documents, p. 64 ; circulaire du garde des sceaux du 22 novembre 1911, J. I. P., t. XLIV, p. 1146).

732. — Quelles conséquences doit entraîner, dans les rapports des deux Etats intéressés, la fin de la mission confiée à un agent diplomatique ? Ces conséquences sont différentes selon que la cessation des fonctions de l'agent a pour cause soit un motif purement personnel à cet agent, soit la mort ou l'abdication du chef de l'Etat auprès duquel il est accrédité, ou qu'elle a pour raison d'être un fait touchant à l'Etat lui-même.

Dans le premier cas, les relations ne sont pas rompues mais seulement suspendues pendant le temps nécessaire à l'installation du remplaçant du chef de l'Etat ou à l'envoi et à l'agrément d'un nouveau représentant diplomatique s'il n'y a pas dans la légation un agent qui puisse suppléer après son départ le titulaire de la mission : ce temps sera généralement assez court.

Dans le second cas, quand la mission de l'agent diplomatique cesse par suite d'une mésintelligence entre l'Etat auprès duquel il est accrédité et l'Etat qu'il représente, il se produit une véritable rupture des relations entre les deux pays, dont la durée ne peut être déterminée et qui peut se prolonger pendant des années. — Cette rupture a sans aucun doute pour conséquence, comme celle qui suit ou précède une déclaration de guerre, que chaque Etat confiera, dans le territoire de l'autre, la protection de ses intérêts à la représentation d'une tierce puissance. A-t-elle d'autres effets? Au début de juillet 1917, le Président de la République de Libéria, qui avait rompu ses relations avec l'Allemagne par une proclamation, ordonna aux Allemands de se trouver prêts à partir immédiatement et interdit aux sujets libériens ou autres de se faire les fondés de pouvoirs des intérêts allemands. Mais le consul d'Espagne, chargé de défendre les droits de l'Allemagne au Libéria, protesta énergiquement le 5 juillet contre cette décision, déclarant que la simple rupture des relations diplomatiques ne pouvait annuler le traité de commerce existant entre la République de Libéria et l'Allemagne (1). C'est une thèse analogue qu'a défendue en Chine, en 1917, au nom de l'Allemagne, le représentant des Pays-Bas : celui-ci a affirmé que, d'après les usages, la

---

(1) V. Woolsey, *The conséquences of the severance of diplomatic relations*, A. J., 1916, p. 116. — X. *America and severance of diplomatic relations*, Law Times, février 1917, p. 267.

simple rupture des relations diplomatiques ne mettait pas fin aux traités existant entre les deux Etats et n'entraînait pas une réglementation spéciale de la condition des nationaux d'un Etat résidant dans l'autre : ceux-ci doivent continuer à jouir de la même protection que les sujets des autres Etats étrangers (1). — La question de savoir si les traités entre deux Etats qui ont rompu leurs rapports diplomatiques continuent de demeurer en vigueur ne semble pas avoir reçu, au cours de la guerre mondiale, de la part des puissances alliées et associées, la solution que le consul d'Espagne au Libéria et le représentant des Pays-Bas en Chine voulurent lui donner au nom de l'Allemagne. Dans les conditions de paix qu'elles présentèrent à l'Allemagne au mois de juin 1919, les puissances alliées et associées ont en effet déclaré que l'article 289 du traité de paix s'appliquait aux traités bilatéraux conclus entre l'Allemagne et les Etats qui ont rompu les relations diplomatiques avec elle sans lui déclarer la guerre, au même titre qu'aux traités conclus avec les Etats qui sont avec elle en état de guerre ; or, cet article suppose nécessairement que ces traités n'ont pas continué d'exister dans les relations des Etats en état de rupture ou de déclaration de guerre, puisqu'il prévoit le droit pour chacune des puissances alliées et associées de notifier à l'Allemagne les conventions bilatérales ou les traités bilatéraux dont elle exigera la *remise en vigueur* (2). — N'existe-t-il pas tout au moins certains traités qui doivent demeurer en vigueur malgré la rupture des relations diplomatiques ? Faut-il admettre, par exemple, que, dans les pays de capitulations, la rupture n'emporte pas abrogation des traités en vertu desquels les sujets d'un Etat jouissent du bénéfice de la juridiction consulaire ? Doit-on, au contraire, considérer comme aboli le privilège d'exterritorialité ? La question s'est posée en Chine pendant la guerre de 1914-1919, et a donné lieu à de longues négociations entre le gouvernement chinois et le représentant des Pays-Bas au nom de l'Allemagne (3). Au moment de la rupture entre la Chine et l'Allemagne, le 14 mars 1917, le ministre d'Allemagne confia à la légation des Pays-Bas la protection des intérêts allemands en Chine, et la légation de Hollande revendiqua l'exercice du droit de juridiction dont

---

(1) V. dépêche du ministre néerlandais à Pékin au ministre chinois des affaires étrangères, 29 mai 1917, Livre blanc chinois relatif à la guerre pour 1917, n° 149, p. 144. — V. dans le Livre blanc chinois, pp. 111 et s., les dispositions prises par la Chine le 15 mars 1917, après la simple rupture des relations diplomatiques, en ce qui concerne le traitement des personnes et des biens des Allemands en Chine.

(2) V. réponse des puissances alliées et associées aux remarques de la légation allemande sur les conditions de paix, en date du 16 juin 1919, § II, *Traités*. V. le Temps du 18 juin 1919, p. 4, 1re colonne.

(3) V. Livre blanc chinois pour 1917.

les consuls allemands étaient précédemment investis ; mais le gouvernement chinois éleva des objections : il fit valoir que le privilège de juridiction était personnel à l'Etat auquel il avait été concédé et que l'Etat cessionnaire n'avait pas le pouvoir de le transférer à un autre Etat, au moins sans le consentement de l'Etat concédant. Finalement le différend fut résolu par un compromis entre le gouvernement chinois et la légation des Pays-Bas: la juridiction consulaire néerlandaise fut déclarée compétente pour connaître de toutes infractions aux lois pénales commises par des sujets allemands, sauf les crimes contre la sûreté publique dont la connaissance était attribuée aux tribunaux chinois ; rien n'était prévu dans le compromis touchant la juridiction civile. La déclaration de guerre que la Chine adressa à l'Allemagne le 14 août 1917 ne permit pas de juger en pratique de l'application de ce compromis (1). — Au mois de janvier 1918, après qu'il eut le 6 octobre 1917 rompu les relations diplomatiques avec l'Allemagne sans lui déclarer la guerre, le Pérou s'empara et fit usage, en payant le prix à leurs propriétaires, des navires allemands réfugiés dans ses ports. L'Espagne, chargée des intérêts allemands au Pérou, protesta contre ce fait en alléguant notamment que le Pérou n'était pas en état de guerre avec l'Allemagne mais était seulement en état de rupture des rapports diplomatiques (2). — Lorsqu'un conflit entre deux puissances a amené des Etats à rompre leurs relations avec un des belligérants sans cependant entrer en guerre avec lui, ces Etats peuvent-ils être admis à participer aux préliminaires de paix et au traité qui doivent mettre fin aux hostilités entre les belligérants ? Cette question a été tranchée affirmativement lors de la guerre mondiale de 1914-1919. La conférence qui s'est réunie à Paris le 18 janvier 1919 en vue de fixer les conditions de la paix, d'abord dans les préliminaires de paix, puis dans le traité définitif de paix, a compris non-seulement les représentants des puissances belligérantes alliées ou associées mais aussi ceux des puissances en état de simple rupture diplomatique avec les puissances ennemies, c'est-à-dire de la Bolivie, de l'Equateur, du Pérou et de l'Uruguay ; ceux-ci n'ont été toutefois autorisés qu'à prendre part aux séances dans lesquelles étaient discutées les questions qui les intéressaient (3).

---

(1) V. Padoux, *Cessation du privilège d'exterritorialité en Chine pour les sujets ennemis*, J. I. P., t. XLV, p. 1088.
(2) V. de Lavalle, *El Peru y la grand guerra*, 1919, pp. 86 et s.
(3) V. Règlement de la Conférence de Paris, § 1.

CHAPITRE IV

LES CONSULS (1)

733. — Les consuls sont des agents officiels qu'un Etat établit dans des villes ou dans des ports de pays étrangers, avec la mission de veiller à ses intérêts commerciaux, de prêter assistance et d'accorder protection à ses nationaux, commerçants ou voyageurs, de remplir à leur égard des fonctions administratives (ou judiciaires), d'exercer la police de sa marine marchande, de sur-

---

(1) V. Abbot, *United States Consuls Manual*, 1863. — Arduini, *Consoli, consolati e diritto consulare*, 1908. — Adam, *Faults in our consular service*, The North american Review, 1893, p. 461. — D'Andrimont, *De l'institution consulaire et de sa réorganisation*. — D'Anethan, *Précis des règlements consulaires*. — Arntz, *Précis des règlements consulaires de Belgique*, 1876. — Audinet, *De la condition juridique des consuls dans les pays de chrétienté*, Sirey, *Rec. pér.*, 1920.2.73. — Barducci, *La juridiction consulaire dans les Etats mi-souverains et protégés*, 1905; *La giurisdizione consolare*, 1909. — Benitez y Fernandez, *Monographia diplomatico consular*, 1893. — Berne, *Consuls sur mer et d'outre-mer de Montpellier au Moyen-Age*, 1904. — Blancard, *Du consul de mer et du consul sur mer*, 1857. — Bonfils, *De la compétence des tribunaux français à l'égard des étrangers*, liv. III, ch. III, n°° 426 et s. — Borel, *De l'origine des fonctions des consuls*, 1807 et 1831. — Bousquet, *Agents diplomatiques et consulaires*, 1883. — Brauer, *Die deutschen Justizgesetze in ihrer Anwendung auf die amtliche Thätigkeit der Konsulen und diplomatischen Agenten und die Konsulargerichtsbarkeit*, 1879. — Cadoux, *Les attachés commerciaux et les consulats*, 1891. — Carr, *The american consular services*, A. J., 1907, p. 891. — Chevrey-Rameau, *Répertoire diplomatique et consulaire*, 1885 et suiv. — De Clercq et de Vallat, *Formulaire des chancelleries diplomatiques et consulaires*, 7e édit., 1908 et Supplément, 1912; *Guide pratique des consulats*, 5e édit., 1898. — Cortina, *Prontuario diplomatico y consular*. — De Cussy, *Dictionnaire du diplomate et du consul*, 1846; *Règlements consulaires des principaux Etats maritimes*, 1851. — Dœhl, *Konsularwesen des deutschen Reichs*, 1870. — Engelhardt, *De la condition juridique des consuls*, R. D. I., t. XXII, p. 336; *Des consuls envoyés et les consuls négociants*, R. D. I., t. XXI, p. 588; *Consuls et diplomates*, Revue d'histoire diplomatique, 1890, p. 28. — Fé.aud-Giraud, *Etats, souverains, etc.*, 1895. — Ferguson, *Manual of international Law for the used of navies, colonies and consulates*, 1884-85. — Flaischlen, *Die Stellung der fremden Konsuln in Rumanien*, Zeitschrift für internationales Privat und Strafrecht, 1895, p. 150. — Fraenkel, *Les consuls et agents consulaires de France à l'étranger*, 1906. — Franceschi, *Le régime consulaire français*, 1906. — Gene-

veiller l'exécution des traités de commerce et de navigation, de fournir des renseignements sur les productions agricoles et industrielles et sur le mouvement commercial des pays étrangers, etc. Les consuls ont pour mission de représenter à l'étranger les

---

vois, *Histoire de la juridiction consulaire*. — Guesalaga, *Agentes diplomaticos*, 1893; *Derecho diplomatico y consular con los ultimos casos de controversias entre los Estados*, 1900. — Hall, *Foreign powers and jurisdiction of the British Crown*, 1894. — Hanel et Lesse, *Die Gesetzgebung des Deutschen Reiches über Konsularwesen und Seeschiffarhrt*, 1875. — Hartsen, *Instructions consulaires néerlandaises. Règlement consulaire avec les Instructions et autres documents y relatifs*. — Heyking, *A practical guide for Russian consular officers and private persons having relations with Russia*, 1904. — Héritte, *Guide formulaire à l'usage des agents consulaires*, 1900. — Van Hogendorp, *Instructions pour les consuls des Pays-Bas (1890-1905)*, 1906. — Inglis, *Consular Formulary*, 1879. — Jasper, *Ueber die Handelsconsulat und die Handelsconsuln*, 1841. — Jockmus, *Handbuch für Consuln mit besonderer Rücksicht œuf Deutschland*, 1852. — Joekes, *Esquisse des attributions des consuls néerlandais* (en néerlandais), 1911. — Kœnig, *Handbuch des deutschen Konsularwesens*, 7e édit., 1909. — Kranske, *Die Entvickelung der staendigen Diplomatie vom XV Iahrhundert bis zu den Beschlüssen, von 1815 und 1818*. — Laband, *Staatsrecht des deutschen Reiches*, t. II, § 71; *Les relations diplomatiques et consulaires entre les Etats de l'Empire allemand*, D. D. I. P., t. XI, p. 121. — De Laigue, *L'institution consulaire, son passé historique depuis l'antiquité grecque jusqu'au commencement du premier Empire (1806)*, Revue d'histoire diplomatique, 4e année, p. 534. — Lehr, *Manuel des agents diplomatiques et consulaires*, 1888; *Le corps diplomatique et le corps consulaire en Espagne*, R. D. I., t. XX, p. 174; *Réformes à apporter dans l'organisation du corps consulaire et création d'agents commerciaux*, R. D. I., t. XXII, p. 438. — Leroy, *Les consulats et les ambassades*, 1876. — Leske et Lœwenfeld, *Die Rechtsverfalgung in internationalen Verkehr seit*, 1887. — Lloyd Jones, *The consular service of the United States: its history activities*, 1906. — Malfati di Monte Tretto, *Handbuch des œterreichisch-ungarischen Konsularwesens*, 2 édit., 1904. — Maluquer, *Derecho consular espanol*, 1899-1901, 1902-1907. — Ch. de Martens, *Guide diplomatique*, 1866, t. I, §§ 68 à 78. — F. de Martens, *Das deutche konsular und Kolonialrecht*, 1904. — Mensch, *Manuel pratique du consulat*, 1846. — Merlin, *Répertoire*, V° *Consul*. — Michel-Angelo Cappello, *Les consulats et les bailliages de la République de Venise*, R. D. I., t. XXIX, p. 156. — De Miltitz, *Manuel des consuls*, 1837-1842. — Mirus, *Das europäische Gesandtschaftsrecht*, 1847. — Monceaux, *Les proxénies grecques*, 1881. — Monnet, *Manuel diplomatique et consulaire, aide-mémoire pratique des chancelleries*, 3e édit., 1910. — Moreuil, *Manuel des agents consulaires français et étrangers*, 1853. — De Neumann, *Handbuch des Konsularwesens, mit besonderer Berücksichtigung des œsterreichischen*, 1854. — Oncken, *Die schweizerische Konsular-Reform*. — Oppenheim, *Praktisches Handbuch der Consulate aller Länder*, 1854. — De Paepe, *Etude sur la compétence civile à l'égard des Etats étrangers et de leurs agents*, 1894. — Patau, *De la situation comparée des agents diplomatiques et consulaires*, 1910. — Paulus, *Het consulair recht en de consulaire werkkring zooals die woortvloeien act de Nederlandsche wetten en wettelijke voorschriften de door Nederland gesloten verdragen en het volkenrecht*, 1890. — Pawinski, *Zur Entstehungsgeschichte des Konsulats in den Kommunen Italiens*, 1869. — Pillaut, *Manuel de droit consulaire*, t. I et II, 1910-1912. — Piskur, *Œsterreichs Konsularwesen*, 1862. — Poschinger, *Die deutschen Konsular-Verträges etc.*, 1892. — Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, 2e édit., 1899. —

intérêts intellectuels, commerciaux, industriels (non les *politiques*) de leur pays et de protéger les régnicoles de l'Etat qui les délégue (1).

SECTION I. — Historique

734. — Les consulats figurent parmi les plus anciennes institutions commerciales et internationales. — Leur origine remonte au moyen-âge. — A cette époque, le mot *consul* désignait un fonctionnaire local, généralement élu, tous les ans, par les membres des corporations des marchands et par les mariniers, chargé d'exercer la juridiction commerciale dans les villes commerçantes et dans les ports de la Méditerranée. Sa compétence embrassait les conflits élevés entre marchands locaux, ou entre négociants locaux et étrangers. Les statuts de Pise mentionnent ces *consules marinariorum et mercatorium*.

Lors des croisades, les marchands d'Amalfi, Venise, Raguse, Gênes, Pise, Marseille, Montpellier, Barcelone, etc., se rendent en Asie Mineure, en Syrie, en Palestine, en Egypte. Pour faciliter leurs opérations, ils fondent des comptoirs commerciaux, des *factoreries*. Ces entrepôts, si utiles, sont généralement exempts de droits fiscaux et, comme ces dépôts de marchandises doivent

---

Quehl, *Das preussische und deutsche Konsularwesen im Zusammenhange mit der inneren und œusseren Politik*, 1863. — Roland de Bussy, *Dictionnaire des consulats*, 1854. — Salles, *L'institution des consulats, son origine, son développement au moyen-âge, chez les différents peuples*, 1898; *Les origines des premiers consulats de la nation française à l'étranger*. — Schaube, *La proxénie au moyen-âge*, R. D. I., t. XXVIII, p. 525. — Schubert, *De proxenia attica*, 1886. — Schuyler, *American diplomacy*. — Steinmann-Bucher, *Reform des Konsularwesens aus dem volkswirtschaftlichen Gesiehtspunkte* — Stoweil, *Le consul*, 1909; *Consular cases and opinions*, 1909. — Strisower, *Konsularverträge*. Œsterreichischen Staatsworterbücher, 1895; *Konsular Gerichtsbarkeit*, id. — Tobar y Borgono, *Du conflit international au sujet des compétences pénales et des causes concomitantes au délit qui les influencent*, 1910, pp. 510 et s. — Toda, *Derecho consular de Espana*, 1889. — Tosti, *Il Carattere odierno della missione consolare*, R. I., 1909, p. 9. — Tuson, *The British Consuls manual*, 1856. — Jacques Vergé, *Des consuls dans les pays d'Occident*, 1903. — Vivo, *Tratado consular*, 1850. — Vosberg-Rékow, *Die Reform des deutschen Consulatwesens und die Errichtung deutscher Handels Kammern im Auslande*. — Wanka, *Das Konsularwesen und die diplomatischen Missionen*, 1906. — Warden, *A treatise of the nature, the progress and the influence of the establishment of the consuls*.— Wertheim, *Manuel des consuls des Pays-Bas*, 1861. — Woïmbey, *Nos consuls et nos négociants*. Revue polit. et parlem., 10 juin 1906. — Zilken, *Beroegheict der consulaire ambt*, 1873. — Zimmer, *Die Jurisdiktionsvereæltnisse, der fremdlandischen Konsuln in Deutschland*, 1897. — Zorn, *Die Konsulargebiete des deutschen Reiches*, 1884; *Die Konsulargestzgebung des deutschen Reiches*, 2e édit., 1901.

(1) V. Pradier-Fodéré, *Traité de dr. intern.*, t. IV, n° 2034.

jouir d'une suffisante sécurité, des *quartiers* spéciaux dans chaque ville sont assignés pour l'établissement des comptoirs et pour la résidence des négociants et employés d'une même nation ou d'une même cité. — Le système de la *personnalité des lois* exerce encore son empire : le marchand, même habitant en pays étranger, doit observer la coutume commerciale nationale envers ses compatriotes. Chacun de ces négociants, établis en terre byzantine et levantine, doit être jugé d'après sa loi personnelle. De là, la nécessité de faire exercer la juridiction en pays étranger par un juge connaissant cette loi personnelle et apte à l'appliquer. Ce magistrat, choisi parmi les négociants d'une même nation ou d'une même cité, c'est le *consul* d'outre-mer, chef de la petite communauté génoise, vénitienne ou marseillaise et juge des litiges.

735. — En 1060, l'empereur grec de Constantinople accorde aux Vénitiens le droit d'envoyer des magistrats pour juger leurs concitoyens en matière civile et criminelle. — La *Bulla aurea* de l'empereur Alexis III, en 1199, confère aux Vénitiens le privilège exorbitant de faire juger par leurs propres magistrats leurs différends avec les sujets mêmes de l'empire Grec. — En 1204, les Génois obtiennent la permission d'occuper *exclusivement*, sous l'autorité de leurs magistrats particuliers, un faubourg de Constantinople, d'où ils étendront leurs relations commerciales et leurs comptoirs sur les côtes méridionales de la mer Noire.

Les croisades ont semé sur toute la côte du Levant de semblables colonies, autorisées par une concession du pouvoir local, des rois et des princes latins d'Orient. Les consuls sont les chefs et les juges de ces petites colonies. — Là est l'origine des consulats actuels.

Marseille se fit concéder le droit d'établir des consuls par Montferrat, seigneur de Tyr, et par Jean d'Ibelin, seigneur de Beyrouth (Béryte) en 1223. — De même Narbonne, d'Andronic III, empereur de Constantinople (1340), des chevaliers de Saint-Jean de Jérusalem à Rhodes (1351 et 1356), à Alexandrie d'Egypte (1377). — Montpellier eut un consul et une rue affectée à ses marchands, à Constantinople, à Antioche, à Tripoli (1243), dans le royaume de Chypre (1254), à Alexandrie, (1267), à Rhodes (1356). — Saint-Louis stipula du Sultan d'Egypte l'établissement de deux consuls, à Alexandrie et à Tripoli (1251).

736. — Lors de la conquête des royaumes chrétiens par les musulmans, la condition des factoreries ne fut pas changée. Les colonies de marchands conservèrent leurs franchises. Leurs consuls acquirent même des droits plus étendus. Rien d'étonnant en soi que les Etats et villes de chrétienté, désireux de conserver un commerce lucratif, aient cherché à maintenir ou à renouveler la

situation autonome et spéciale, reconnue par les empereurs grecs ou par les princes latins. — Des raisons nouvelles et urgentes les y poussaient encore. D'après le Coran, les hommes qui sont en dehors de l'Islam sont habitants de la maison de guerre. Avec eux, l'état de guerre est d'obligation perpétuelle, à moins qu'il ne soit suspendu par une trêve, par une garantie (*aman*). Ainsi, à cause de cette haine constante, de ces sentiments d'hostilité inspirés par le Coran aux populations musulmanes contre les chrétiens, les habitants des quartiers latins et des factoreries d'Orient eurent besoin de voir leurs privilèges et leurs droits plus fermement garantis que sous la domination des princes chrétiens de Palestine ou de Syrie. — Les Turcs et les Arabes avaient peu de goût et de capacité pour le commerce maritime dont ils appréciaient cependant l'utilité, les services et les avantages. Aussi, loin de repousser et de molester les colons chrétiens commerçants, ils furent enclins à les protéger et à leur octroyer des faveurs étendues. — De ce double courant d'idées et de besoins naquirent les *capitulations*, obtenues des chefs des Etats barbaresques, sultan, vice-roi d'Egypte, etc., par Amalfi, Florence, Gênes, Pise, Venise, Barcelone et par les rois de France.

Ces *capitulations* reconnaissent aux membres des factoreries le droit de faire le commerce, de trafiquer, de conclure des marchés en territoire musulman, de se faire rendre entre eux justice d'après leurs lois nationales par leurs consuls. — La compétence de ces consuls s'étend sucessivement des procès civils aux affaires criminelles et administratives. — Le consul est le chef de la police du quartier latin. Il est le protecteur et le représentant de ses nationaux devant l'autorité locale.

737. — L'institution des consuls ne fut pas circonscrite au bassin de la Méditerranée. — A partir du XIII^e^ siècle, les républiques italiennes, Marseille, Barcelone, Valence, ont des consuls dans les ports du littoral de l'Océan, de la mer du Nord, de la Baltique et pareillement les cités des Flandres, les Villes hanséatiques fondent sur les rives de l'Océan ou sur celles de la Méditerranée des établissements commerciaux, régis par des autorités spéciales, investies de fonctions judiciaires, dénommées *aldermen, conservateurs, préteurs, consuls*, etc. Des consuls italiens ont été institués dans les Pays-Bas, à Londres, en 1402. Ils exerçaient, même au criminel, les fonctions judiciaires. — Les Catalans avaient 55 consuls en pays divers. — Au XV^e^ siècle, des consuls anglais sont institués aux Pays-Bas, en Suède, en Norvège, en Danemark, à Pise en 1485. — Ces établissements jouissent de privilèges spéciaux octroyés par les souverains territoriaux.

738. — Telle est la première période de l'histoire des consulats, qu'on peut appeler *période municipale*. Dans cette période, le

souverain n'intervenait pas pour nommer les consuls. Ceux-ci n'étaient que les délégués d'une agglomération plus ou moins considérable de négociants. Ils n'avaient pas de rapports *officiels* avec le gouvernement de leur pays d'origine. — Vis-à-vis du pouvoir local, leurs attributions variaient selon les concessions faites à la colonie.

Mais pareil état était inconciliable avec le développement, l'extension de l'autorité monarchique et avec la conception moderne de l'Etat. Aussi l'institution se transforma-t-elle au XVI[e] siècle. Le pouvoir de choisir et de nommer les chefs des factoreries et les juges consulaires fut revendiqué par l'Etat. — Le rôle du consul se modifia. Il cessa d'être le délégué d'un groupe de marchands, d'un corps de ville ; il devint l'envoyé du gouvernement, le délégué officiel de l'Etat.

739. — Une seconde transformation s'opéra bientôt. Les légations diplomatiques *permanentes* firent leur apparition et tendirent ensuite à se généraliser à partir de la paix de Westphalie. L'institution de ces légations fournit une meilleure représentation aux intérêts généraux du pays. — Les consuls ne furent plus chargés de remplir des fonctions diplomatiques.

740. — Une troisième transformation se réalise encore. — La juridiction d'un consul étranger est une usurpation sur la liberté et sur l'indépendance de la souveraineté territoriale. A mesure que la notion de l'Etat se précise, se développe et se fortifie en Europe, la puissance de l'Etat tend à soumettre à la justice et aux lois locales les personnes résidant ou même transitant sur le territoire. Le principe de la personnalité des lois perd de son empire et de son étendue d'application. — Les Etats européens n'admettent plus que les consuls aient des pouvoirs de juridiction, ni civile, ni criminelle. Ceux-ci n'auront plus qu'une mission de surveillance, de police et de protection à l'égard de leurs nationaux.

Ainsi s'établit une démarcation tranchée entre les consuls institués et envoyés dans les Etats chrétiens de l'Europe et de l'Amérique et les consuls résidant en Turquie, en Perse, en Chine, etc. Ceux-ci ont conservé leur ancien caractère et les attributions judiciaires conférées par les capitulations et par les traités. — Dans les Etats chrétiens, l'objet principal des consulats est la sauvegarde des intérêts relatifs au commerce et à l'industrie de leurs pays. Dans les Etats musulmans ou semi-barbares, les fonctions consulaires sont *partiellement* diplomatiques et les consuls sont des agents politiques, veillant à la sécurité des intérêts généraux de leur propre Etat. — Cette démarcation ne tardera sans doute pas à disparaître entièrement. Au Japon, des traités, conclus depuis 1894 avec les divers Etats, ont supprimé, à partir de 1899, la juridiction des consuls étrangers (V. R. D. I. P., t. I, p.

562). — La Turquie a, en 1914, par une décision unilatérale, aboli les capitulations (n° 786) et elle a en 1923, par le traité de Lausanne, obtenu des puissances leur disparition (n° 787).— La Chine a demandé, à raison des réformes adoptées par elle, la suppression de la juridiction consulaire (n° 791). — La Russie des Soviets ayant renoncé à se prévaloir dans les pays d'Orient et d'Extrême-Orient du système des capitulations, tous les consuls de Russie, en quelque pays qu'ils se trouvent, exercent leurs fonctions sur la base des mêmes règlements.

L'expression de « pays hors chrétienté » pour désigner les pays de capitulations dans lesquels les consuls étrangers ont un pouvoir de juridiction n'est plus très exacte depuis la fin du XIXe siècle. La Bulgarie, pays *chrétien*, était soumise par le traité de Berlin de 1878 au régime des capitulations. Le Japon, pays *hors chrétienté*, n'a plus de capitulations depuis 1899.

741. — A un certain moment, au XVIIe et au XVIIIe siècles, tout au moins en France, l'établissement de consuls étrangers fut envisagé avec défaveur. Des traces de défiance à leur égard se trouvent en effet dans les stipulations des traités de Ryswick du 29 septembre 1697 (art. 30), d'Utrecht du 11 avril 1713 (art. 38) et de Versailles du 21 décembre 1739 (art. 40) que la France signa avec les Provinces-Unies ; en vertu de ces stipulations il fut dédéclaré : « A l'avenir aucuns consuls ne seront admis de part et d'autre ; et si l'on jugeait à propos d'envoyer des résidents, agents, commissaires ou autres, ils ne pourront établir leur demeure que dans les lieux de résidence ordinaire de la Cour ». — Mais les vicissitudes politiques eurent leur répercussion sur l'institution consulaire. Les liens du sang et de l'amitié qui unirent les gouvernements de Versailles et de Madrid depuis que deux branches de la maison de Bourbon régnèrent sur la France et l'Espagne, et qui furent resserrés par le Pacte de famille, les amenèrent à conclure au Pardo le 13 mars 1769 une convention qui, pour entretenir les rapports amicaux entre les deux couronnes, prévit un règlement détaillé en ce qui concernait l'exercice des fonctions des consuls : cette convention a été le point de départ et a fourni le type des conventions consulaires des temps modernes. — Un phénomène remarquable s'est produit dans la seconde moitié du XIXe siècle. Le nombre des missions diplomatiques a eu une tendance à décroître ; celui des consulats a été en augmentation. — Les consulats sont établis dans un plus grand nombre de localités et le rôle des consuls acquiert chaque jour plus d'importance. C'est un symptôme de l'accroissement des relations économiques et sociales entre les divers peuples. L'extrême facilité des communications, la fièvre des voyages et de l'émigration, l'extension inouïe du commerce d'importation et d'exportation ont, dans les

cinquante dernières années du XIXe siècle, profondément modifié l'institution des consulats (1).

SECTION II. — **Les consuls dans les pays de chrétienté**

742. — La dénomination de *consul* est actuellement appliquée à des agents différant entre eux par leur origine, par leur préparation à leurs fonctions, par la nature et l'étendue de leurs attributions, par les prérogatives qui leur sont reconnues. — Les consuls sont, ou *electi*, ou *missi*.

1° Les consuls *electi* (quoique nommés actuellement par les gouvernements mais autrefois élus), consuls marchands, sont choisis, soit parmi les régnicoles de l'Etat qui se livrent au commerce dans une ville ou une contrée étrangère, soit même parmi les ressortissants de la souveraineté locale. En ce dernier cas ils restent, sous tous les rapports, les sujets de l'Etat dont ils sont les nationaux et les habitants. — Ils sont mandataires du gouvernement qui les nomme ; mais ils ne sont pas ses *fonctionnaires*. — Ils n'exercent aucune sorte de juridiction. Ils ne peuvent remplir ni les fonctions de notaire, ni celles d'officier de l'état civil à l'égard des régnicoles de l'Etat dont ils sont les consuls. — Ils sont seulement, en général, autorisés à délivrer des passeports, à donner des visas de légalisation, à recourir à certaines mesures conservatoires en cas de naufrage d'un navire ou de décès d'un ressortissant du pays qui les a nommés, à rendre à ces ressortissants de bons offices, etc. (ord. franç. du 26 octobre 1833). — Comme ils sont commerçants, il ne leur est pas toujours aisé de tracer une exacte et juste séparation entre les intérêts de leur négoce et leurs devoirs consulaires; c'est un inconvénient sérieux. Aussi, dans des enquêtes faites aux Etats-Unis en 1833 et en Angleterre en 1838, presque tous les déposants se prononcèrent-ils contre la nomination des consuls négociants.

2° Les consuls de *carrière, missi consules*, sont des envoyés, des *fonctionnaires* de l'Etat qui les nomme. Ils ont subi des examens et des épreuves (2). — Ils ont fait un stage et reçu une éducation appropriée. — Ils sont hiérarchisés. — Fonctionnaires ré-

---

(1) Lehr, *Réformes à apporter dans l'organisation du corps consulaire*, R. D. I., t. XX, p. 439.

(2) Pour la France, V. notamment les décrets du 10 juillet 1880, du 14 octobre 1890, du 12 novembre 1891, du 15 octobre 1892, du 20 novembre 1894, du 24 décembre 1896, du 6 décembre 1899, du 24 avril 1900, du 10 juillet 1902, du 4 avril 1906, des 3 et 6 novembre 1906, du 17 janvier 1907, du 29 avril 1907. Un décret du 24 mai 1908 a déterminé les conditions d'admission aux emplois d'élèves vice-consuls.

tribués, ils ne peuvent se livrer à des opérations commerciales (1). Cette interdiction a pour but de les soustraire aux préoccupations des affaires personnelles et d'éviter surtout qu'ils puissent avoir des intérêts en opposition avec ceux des négociants de leur nation. — Cette défense contribue à faire ressortir le caractère public de ces consuls. — Ils conviennent mieux que les *electi* aux fonctions consulaires, plus indépendants à la fois envers les autorités locales et envers leurs nationaux.

Comme il est fort dispendieux de placer des consuls, *missi*, de carrière en un très grand nombre de villes ou de régions, les petits et même plusieurs grands Etats ont adopté un système mixte et emploient les deux sortes de consuls.

En outre des consuls, il existe des *agents consulaires* (que le vulgaire appelle improprement consuls, généralement subordonnés à un consul, souvent nommés par lui, parfois désignés directement par le ministre des affaires étrangères ou de la marine, dans les lieux où il n'y a pas de poste consulaire). — Ces agents consulaires n'ont aucun caractère public. — Leurs attributions sont des plus restreintes. — En général, ils sont subordonnés à un consul.

Plusieurs Etats, la France notamment, ne nomment que des consuls ou vice-consuls de carrière. Les simples *agents consulaires*, seuls, sont pris parmi les négociants locaux. — Les Etats-Unis ont une classe toute particulière d'officiers consulaires, chefs de poste, permanents : ce sont les *agents commerciaux*. Ils sont nommés par le Président et peuvent exercer leurs fonctions sans avoir obtenu d'*exequatur* (n° 752) (2). Mais les Etats étrangers ne les assimilent point aux consuls proprement dits.

Dans la Russie des Soviets, d'après la constitution, toute personne jouissant des droits civiques peut, sans distinction de nationalité, de sexe ou de race, entrer dans le service consulaire comme dans le service diplomatique (n° 657) ; il suffit qu'elle soit incorporée régulièrement dans les cadres du commissariat du peuple pour les affaires étrangères (ministère des affaires étrangères) ; aucune condition de stage ou d'examen.

742[1]. — L'Institut de droit international, dans sa session de Venise, au mois de septembre 1896, a élaboré un règlement en 21 articles sur les immunités des consuls et des agents consulaires dans les pays de chrétienté : il admet notamment l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par ces fonctionnaires en

---

(1) Ordonn. franç. du 20 août 1833, art. 34.

(2) V. à ce sujet Renault, J. I. P., t. XXVII, p. 141 ; Limoges, 12 mai 1899, J. I. P., t. XXVI, p. 783.

leur qualité officielle et dans les limites de leur compétence (1). — En 1923, M. Alejandro Alvarez a présenté à la cinquième Conférence pan-américaine de Santiago un projet qu'il avait préparé sur les consuls en 9 articles (2), et ce projet, qu'il soumit par la suite à l'Institut américain de droit international et que celui-ci a adopté en 11 articles en le modifiant légèrement, fut, le 2 mars 1925, présenté par M. Hughes, secrétaire d'Etat des Etats-Unis, aux divers gouvernements américains par l'intermédiaire de l'Union pan-américaine (3). — Le Comité d'experts que la Société des nations a décidé de nommer en décembre 1924 pour établir une codification progressive du droit des gens, a compris dans les sujets à étudier les privilèges et immunités diplomatiques (4).

§ 1. — Organisation des consulats.

743. — L'organisation des consulats n'est pas établie, pas plus du reste que la situation juridique des consuls, d'une manière uniforme, ni dans les législations des différents Etats, ni dans les conventions consulaires. — Les unes et les autres présentent des lacunes. — Néanmoins l'organisation des consulats est assez bien déterminée dans les lois de certains pays. On peut signaler par exemple la loi allemande du 8 novembre 1867, complétée par les instructions du 6 juin 1871 et du 22 février 1873, la loi du 10 juillet 1879 sur la juridiction consulaire et les instructions du 10 septembre 1879, la loi espagnole du 14 mars 1883, la loi italienne du 28 janvier 1866 et le règlement du 7 juin 1866, la loi belge du 31 décembre 1851. La législation française doit être également mentionnée (5).

---

(1) V. Annuaire de l'Institut, t. XV, p. 272. — Dupuis, *L'Institut de droit international, session de Venise (septembre 1896)*, R. D. I. P., t. III, p. 664.

(2) V. Alvarez, *La codificacion del derecho internacional en America*, 1925, pp. 78-80.

(3) V. *Codification du droit international américain*, 1925, publication de l'Union pan-américaine, pp. 86-89.

(4) V. Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations, janvier et avril 1925.

(5) Ordonnance de la marine de 1681; édit du 3 mars 1781; ordonnances royales des 20 août, 23, 24, 25, 26 et 29 octobre, 7 et 28 novembre 1833; 26 avril 1845; 4 août 1847; — décrets des 1er décembre 1869; 27 mars 1875; 21 février, 10 juillet et 18 septembre 1880; 31 mars 1882; 20 décembre 1890; 17 janvier 1891, 12 mai et 12 novembre 1891; 15 octobre 1892; 19 avril, 25 octobre et 20 novembre 1894; 8 février 1896; 6 décembre 1899; 24 avril 1900; 29 décembre 1901; 10 juillet 1902; 4 avril 1906; 3 novembre 1906; 16 et 25 janvier 1907; 29 avril 1907; 30 novembre 1909; 29 mars et 16 septembre 1910; — lois des 9 novembre 1901, 21 juin 1903 et 8 avril 1910. — V. Baron Guillaume, *Organisation des ministères des affaires étrangères dans un certain nombre de pays*, 1910, pp. 37 et s.

M. Ernest Lehr, dans son *Manuel théorique et pratique des agents di-*

Dans presque tous les Etats, les consuls sont placés sous la direction du ministre des affaires étrangères. C'est le seul système qui soit logique et rationnel. — Bien que leurs fonctions les appellent à s'occuper de matières ressortissant aux divers ministères de la marine, du commerce, des finances ou de la justice, la correspondance directe et exclusive des consuls avec le ministre des affaires étrangères de leur pays s'impose par des considérations déterminantes (1).

En Russie soviétique, les consuls dépendent du commissariat (ministère) des affaires étrangères. Mais, dans ce pays, aucune différence n'existe dans la réalité entre l'admission au service diplomatique et celle au service consulaire, non plus que dans la position de ces deux services au regard de la loi russe. Au point de vue de leur situation internationale les deux services sont amalgamés. Cela est si vrai qu'en pratique la Russie des Soviets n'établit pas de consulats dans les villes où elle a des missions diplomatiques: à ces dernières sont toujours adjointes des sections dites consulaires à la tête desquelles se trouve ordinairement un fonctionnaire inscrit dans les listes du corps diplomatique du lieu en qualité d'attaché (2). — De même, à la différence de ce qui a lieu dans la plupart des Etats, aux Etats-Unis, en vertu d'un Act datant de 1924 qui a réorganisé le service étranger, le service diplomatique et le service consulaire ne sont pas séparés mais constituent un seul et même service sous le nom de « service étranger des Etats-Unis », si bien qu'une même personne pourra indifféremment remplir les fonctions d'agent diplomatique et celles de consul (3).

Dans de nombreux pays, des publications officielles donnent les règlements consulaires. C'est ce qui a lieu en Belgique (*Règlements consulaires de Belgique*, 5e édit., 1908-1909), aux Etats-

---

plomatiques et consulaires, indique l'organisation de l'Allemagne, de l'Autriche, de l'Angleterre, de l'Espagne, des Etats-Unis, de l'Italie, de la Russie (nos 1387 à 1545). Il donne de plus l'énumération des traités les plus récents conclus par la France (nos 1546 à 1599), la liste des postes diplomatiques et consulaires de France à l'étranger et celle de ceux des Etats étrangers en France (nos 1600 à 1708).— M. Carnazza-Amari, dans son *Traité de droit international*, analyse la loi consulaire italienne, le Code de la marine marchande et le règlement consulaire italiens, t. II, section III, ch. VIII à X. — Les points de ressemblance avec la législation française sont nombreux.

(1) De Clercq et Vallat, *Guide pratique des consulats*, t. I, ch. II, § 3. — Pour la France, d'après l'article 4 du décret du 3 novembre 1906, les consuls ont un droit de correspondance directe avec le ministère du commerce pour ce qui concerne la situation commerciale et douanière.

(2) V. Sabanine, *op.* et *loc. cit.*

(3) V. Garner, A. J., 1924, p. 774.

Unis (*American consular Regulations*, 1896), en Grande-Bretagne (*General instructions for H. M. Consuls*, 1907), en Grèce (*Code consulaire*, 1901), aux Pays-Bas (*Règlements du service consulaire néerlandais*, 1908), au Portugal (*Règlement consulaire portugais du 24 décembre 1903*), en Norvège (*Loi concernant les services diplomatiques et consulaires du 12 juin 1906* et *Instructions générales pour les consuls de Norvège du 24 juillet 1906*). Une loi sur le service consulaire a été rendue le 29 septembre 1905 (suivie d'un règlement du 25 janvier 1906) dans la République Argentine (Boletin del ministerio de relaciones exteriores, 1906, pp. 114 et s.) et le 23 juin 1910 au Vénézuela (Boletin del ministerio de relaciones exteriores, septembre 1910, p. 883) ; un important règlement consulaire a été publié au Pérou en 1908 (Boletin del ministerio de relaciones exteriores, 1908, n° 20, p. 1709). Des règlements consulaires ont été également rendus le 14 novembre 1922 en Colombie et les 27 octobre, 16 et 20 novembre 1916 dans la République de l'Equateur (Informe que el ministro de relaciones exteriores presenta a la nacion, 1917, pp. 5 et s.). Aux Etats-Unis le service consulaire a fait l'objet d'Acts de 1906 et de 1924.

744. — A. — HIÉRARCHIE. Les classes des membres du corps consulaire ne sont pas déterminées, comme celles des agents diplomatiques, par un règlement international universel. Chaque Etat les fixe à sa convenance. — La plupart des Etats ont des *consuls généraux*, des *consuls*, des *consuls suppléants*, des *vice-consuls*, des *élèves consuls*, et de simples *agents consulaires* (1).

A côté et sous les ordres du consul existe un fonctionnaire spécial important, le *chancelier* du consulat ; puis les *interprètes* et *drogmans*, les *commis* de chancellerie, les *élèves* chanceliers (2).

745. — B. — TERRITOIRE. Tous les consulats d'un même Etat, placés dans une même contrée étrangère, forment un *établissement* consulaire, qui est, en ce qui concerne la France, sous la surveillance de la légation diplomatique. — Le chef de la légation

---

(1) En France, le recrutement du personnel consulaire se fait actuellement par la voie du concours et de deux manières différentes. — Un concours, commun à la carrière diplomatique et consulaire, aboutit à la nomination d'élèves-consuls (décr. 17 janvier 1907) ; les élèves-consuls peuvent être nommés successivement consuls suppléants, consuls de 2e et 1re classe, consuls généraux (décr. 25 mars 1904, modifié le 1er juillet 1906). — Un autre concours ouvre l'accès des vice-consulats (décr. 24 mai 1908) ; les candidats admis sont nommés élèves vice-consuls et peuvent devenir vice-consuls de 3e, 2e et 1re classe, (décr. 29 mai 1902, modifié le 1er octobre 1903 et le 1er juillet 1906). Les vice-consuls, au bout de dix ans de services, peuvent être nommés consuls de 2e classe (décr. du 29 mai 1902, art. 6).

(2) Pour la France, V. les décrets des 1er décembre 1869, 12 décembre 1877, 18 septembre 1880, 31 mars 1882, 24 juin 1886, 17 janvier 1891, 12 novembre 1891, etc.

exerce ainsi un droit de contrôle et un pouvoir de surveillance sur les consuls et sur les vice-consuls.

746. — L'établissement consulaire est divisé en arrondissements, de manière à ce qu'aucune partie du territoire étranger ne soit en dehors de la protection consulaire. — A la tête de chaque arrondissement est un consul général ou un consul. Un arrondissement consulaire peut, en fait, être restreint à une ville ou à un port. — Des sous-arrondissements ont des vice-consuls, placés sous les ordres du consul. — Celui-ci peut désigner des délégués, *agents consulaires*, en divers lieux où se fait sentir le besoin d'avoir des représentants (Ordon. fr. du 20 août 1833, art. 39 et 43).

747. — Les localités où résident les consuls et les vice-consuls, l'étendue des arrondissements consulaires sont fixées d'un commun accord entre l'Etat qui envoie les consuls et l'Etat qui les accueille sur son territoire. Celui-ci est libre de se refuser à admettre les consuls dans telle ou telle localité. Ce refus tient presque toujours à des motifs d'ordre politique. — Les traités de commerce et les conventions consulaires contiennent fréquemment la clause que les parties contractantes auront réciproquement le droit de nommer des consuls dans les villes et les ports ouverts aux autres Etats. Un assez grand nombre de traités et de conventions réservent aux Etats contractants le droit de désigner les localités où ils ne voudraient pas admettre de consuls pourvu que cette réserve soit également applicable à toutes les puissances : ainsi ont fait les actes signés par la France avec le Chili le 15 septembre 1846 (art. 19), le Guatemala le 8 mars 1848 (art. 19), le Honduras le 22 février 1856 (art. 19), le Nicaragua le 11 avril 1859 (art. 19), l'Espagne le 7 janvier 1862 (art. 8), la Suède et la Norvège le 30 décembre 1881 (art. 9). Dans le décret de la Russie des Soviets du 30 juin 1921 relatif aux consuls, il est dit (art. 2) que les endroits où des consuls peuvent être admis sont, comme les relations de ceux-ci avec les autorités, le nombre de leurs employés, leur remplacement et leur départ, réglés par des instructions du commissariat des affaires étrangères.

748. — Presque tous, sinon tous, les Etats d'Europe et d'Amérique se sont réciproquement concédé la faculté d'avoir des consuls. Aussi le nombre des conventions consulaires, plusieurs fois renouvelées du reste, est-il des plus considérables. — Lawrence, dans son commentaire sur les *Eléments* de Wheaton (tome IV, pp. 51, etc.), indique et analyse les traités conclus par les Etats-Unis et quelques-uns de ceux consentis par d'autres Etats d'Amérique et d'Europe.

§ 2. — Nomination des consuls.

749. — Seuls, les Etats souverains nomment des consuls. — En principe, leur choix est libre. — Un étranger peut-il être investi des fonctions consulaires ? Pour la France, la négative s'impose. Les consuls français sont des fonctionnaires publics : nul ne peut être fonctionnaire, sans jouir de la qualité de citoyen français. L'ordonnance du 20 août 1833 veut que les chanceliers soient français: comment exiger moins de garanties des consuls que des chanceliers ? Seuls, les simples agents consulaires peuvent, à défaut de citoyens français, être choisis parmi les étrangers. Ce point est textuellement prévu par l'article 3 de la convention consulaire conclue entre la France et la Grèce, le 7 janvier 1876.— La loi du 14 novembre 1922 organique du service consulaire en Colombie exige que les consuls généraux soient citoyens colombiens ; les étrangers ne peuvent être nommés qu'aux postes honoraires.

Il est évident que les Etats, qui ont recours aux consuls *electi*, admettent naturellement que des étrangers puissent être désignés pour remplir les fonctions consulaires. — Peut-on alors conférer la qualité de consul à un sujet même de l'Etat auprès duquel il doit exercer ? Rien ne s'y oppose, si l'Etat dont il est le ressortissant consent à l'agréer ; mais dès que ce citoyen, nommé dans son propre pays par un gouvernement étranger, aura reçu l'*exequatur* du gouvernement local, il sera placé, mais *limitativement* sous le rapport de l'*exercice des fonctions consulaires*, dans la même situation que les autres consuls.

750. — Les règlements consulaires de plusieurs Etats interdisent à leurs consuls d'accepter les fonctions de consul d'un autre Etat. La défense était formulée dans l'ordonnance du 3 mars 1781. — Les inconvénients de ce cumul sautent aux yeux. — Cependant, dans des cas d'urgence, la pratique admet qu'un consul peut *provisoirement* confier la protection de ses nationaux et le dépôt de ses archives au consul d'une puissance amie.

Il en sera ainsi notamment lorsque le pays représenté par le consul entre en guerre contre l'Etat de la résidence du consul (n° 775).

751. — Choisi et désigné, le consul est muni de *lettres de provision*, patente signée du chef de l'Etat indiquant le titre et les attributions de ce fonctionnaire. L'original de la patente est communiqué par voie diplomatique au gouvernement étranger. Celui-ci peut refuser d'agréer telle ou telle personne, et à plus forte raison est libre de subordonner l'exercice des fonctions consulaires à certaines obligations spéciales, alors surtout que le con-

sul nommé est un de ses sujets. — La pratique offre quelques exemples de refus. L'Angleterre refusa d'agréer le major Haggerty que le général Grant avait nommé consul des Etats-Unis à Glascow (Ecosse). Le général Grant reconnut qu'il ne pouvait exiger l'admission d'une personne désagréable et hostile (août 1869). — A la règle qui précède, les traités de paix de 1919-1920 qui ont mis fin à la guerre mondiale ont apporté une importante dérogation. Par les articles 279 du traité de Versailles, 231 du traité de Saint-Germain, 159 du traité de Neuilly, 214 du traité de Trianon, l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie et la Hongrie se sont engagées à approuver la désignation des consuls généraux, consuls, vice-consuls et agents consulaires des puissances alliées et associées. Il en résulte que ces pays ont l'obligation de reconnaître toute personne qui leur est désignée. Aucune réciprocité n'est stipulée (1).

752. — La nomination agréée, des lettres d'*exequatur* (*berat* dans les pays mahométans) sont délivrées au consul par le gouvernement local : acte de reconnaissance officielle, qui garantit au consul le bénéfice de quelques prérogatives, et qui enjoint aux autorités du lieu de sa résidence de lui prêter assistance.

752¹. — Quels sont les droits appartenant à l'Etat protecteur en ce qui concerne la concession de l'*exequatur* aux consuls étrangers sur le territoire du pays protégé ? La nomination, et de même la réception, d'un consul, étant un attribut de la souveraineté extérieure (n° 749), ne peuvent être faites que par un Etat souverain ; l'Etat protégé ne saurait donc agir qu'avec l'autorisation de l'Etat protecteur. C'est ce qui se produisit dans les îles Ioniennes, alors qu'elles étaient sous le protectorat de l'Angleterre. C'est ce qui a lieu aussi en Annam, pays soumis au protectorat de la France. La même solution devait être donnée dans les rapports de la France et de Madagascar, quand ce dernier pays était vis-à-vis du premier dans les liens du protectorat. La question de l'*exequatur* des consuls à Madagascar a toutefois engendré des difficultés de la part du gouvernement malgache, et ce sont ces difficultés qui ont en partie été la cause de l'expédition française de 1894-1895 dans la grande île (2).

752². — Le consul d'un Etat neutre, chargé dans le pays où il réside des intérêts des sujets d'une puissance en guerre avec ce pays, n'a pas besoin de recevoir au préalable un *exequatur* spé-

---

(1) V. *Les clauses des traités de paix de 1919-1920 concernant les matières judiciaires, la représentation et la protection diplomatique et consulaire*, Revue de droit international privé et de droit pénal international, 1921, pp. 201 et s.

(2) V. à ce sujet R. D. I, P., t. I, p. 287, et t. II, p. 144.

cial du gouvernement dudit pays (Gênes, 3 novembre 1916, J. I. P. t. XLV, p. 516) : en effet l'*exequatur* accordé à un consul l'autorise, à moins de réserves expresses, à accomplir tous les actes qui rentrent dans l'exercice normal de ses fonctions, et l'une de ces fonctions est précisément, d'après l'usage, de prendre en mains, lorsqu'une guerre éclate, les intérêts des sujets de l'Etat ennemi auquel l'Etat représenté par le consul consent à rendre ce service.

752³. — La délivrance et l'entérinement des lettres d'*exequatur* varient selon les législations ou les coutumes des Etats. — En France, elles sont lues à une audience publique du tribunal de commerce du lieu de la résidence (1). — Tant que l'*exequatur* n'est pas accordé, le consul doit s'abtenir d'exercer ses fonctions. — Le décret de la Russie des Soviets du 30 juin 1921 reconnaît comme nécessaire l'obtention de l'*exequatur* (art. 1).

752⁴. — L'*exequatur* peut être retiré à raison de la conduite du consul. En 1895, le gouvernement du Paraguay a retiré l'*exequatur* au consul de France à Assomption, M. François, pour immixtion de celui-ci dans les affaires intérieures du pays (2). — Le retrait est une mesure plus grave que le refus. — Aussi le retrait ne doit-il être prononcé que pour causes extrêmement sérieuses. Lawrence, dans ses Commentaires sur Wheaton, en cite plusieurs exemples (t. IV, pp. 31 et s.). En pratique, fort souvent on prie l'Etat étranger de retirer son agent : le procédé est plus gracieux. — Quelques traités spécifient les cas dans lesquels l'*exequatur* peut être retiré. — Des traités de 1894 entre le Honduras, le Nicaragua, le Guatemala et le Salvador autorisent chacun de ces Etats à retirer l'*exequatur* aux consuls de l'autre, à la condition d'indiquer les motifs du retrait (3). Même stipulation dans les traités du 23 février 1853 entre la France et les Etats-Unis et du 9 mars 1861 entre la France et le Pérou (dénoncé le 5 octobre 1876).

Le Guatemala, après qu'il eut en avril 1917 rompu ses relations diplomatiques avec l'Allemagne, retira l'*exequatur* aux consuls de nationalité allemande qui représentaient des pays neutres.

Au cas de changement dans la forme du gouvernement local ou dans celle du sien propre, le consul reçoit un nouvel *exequatur*.

---

(1) Convention entre France et Brésil, 10 décembre 1860, art. 1; France et Espagne, 7 janvier 1862, art. 9; France et Autriche, 11 décembre 1866, art. 1.

(2) R. D. I. P., t. II, p. 482. — V. d'autres cas cités, *ibid.*

(3) V. R. D. I. P., t. III, pp. 601, 604 et 605.

§ 3. — Caractères et immunités des consuls (1)

753. — La jurisprudence internationale et la doctrine sont encore indécises quant à la détermination du caractère des consuls et des immunités à eux conférées.

Les consuls, même ceux qui sont négociants et sujets de l'Etat sur le territoire duquel ils résident, à plus forte raison les consuls de *carrière*, ont un caractère public. — C'est là un point incontesté et incontestable. Ils sont, en effet, des mandataires officiels, chargés d'une mission d'intérêt public.

Mais les consuls de carrière, qui sont de véritables fonctionnaires, ont-ils, en outre, le caractère diplomatique, le caractère *représentatif* ? Faut-il les considérer comme des *ministres publics* ? — Cette question a soulevé une très vive controverse entre les publicistes des XVII^e^, XVIII^e^ et XIX^e^ siècles. L'affirmative est adoptée par Steck, de Cussy, Pinheiro-Ferreira, de Clercq et Vallat, etc. — Quelques auteurs, moins absolus, voient dans les consuls une catégorie spéciale de ministres publics d'un ordre inférieur. Ainsi pensent G.-F. de Martens (§ 148), Heffter (§ 246), Riquelme (t. II, p. 494), Bluntschli (art. 249). — Un plus grand nombre de publicistes et de jurisconsultes enseignent que les consuls n'ont pas le caractère diplomatique, tout en reconnaissant qu'ils ont un caractère public donnant droit à des égards particuliers, telle est l'opinion de Dudley-Field, de Klüber, Fœlix, Ch. de Martens, Neumann, Oppenheim, Pradier-Fodéré, Travers-Twiss, Vattel, Wheaton, etc., etc.

---

(1) V. sur ce sujet, en dehors des ouvrages cités p. 109, Bodin, *Les immunités consulaires*, 1899. — Dietrich, *De l'inviolabilité et de l'exemption de juridiction des agents diplomatiques et consulaires en pays de chrétienté*, 1896. — Funck-Brentano, *Le droit des gens et les immunités diplomatiques au XVIII^e^ siècle, d'après les archives de la Bastille*, Revue d'histoire diplomatique, octobre 1892. — Hubler, *Die Magistraturen des Völkerrechtlichen Verkehrs (Gesandtsschafts und Consularrecht) und die Exterritorialität*, 1900. — Jordan, *Les consuls dans les pays faisant partie de la communauté internationale, admission, exequatur, privilèges et immunités*, R. D. I., 2^e^ série, t. VIII, pp. 479-717. — Larrive, *Les privilèges des consuls dans les pays d'Occident*, 1901. — Le Deuc, *Essai sur le caractère diplomatique et sur les immunités et prérogatives des consuls en pays de chrétienté*, 1905. — Le Grand, *Les immunités des consuls*, 1911. — Moore, *Asylum in legations and consulates and in vessels*, 1892. — Roche du Teilloy, *De la compétence civile à l'égard des Etats, des souverains, des agents diplomatiques et consulaires étrangers*, 1906. — Sadoul, *La condition des envoyés consulaires et diplomatiques au point de vue fiscal*, 1908. — Stocquardt, *Le privilège d'exterritorialité, spécialement dans ses rapports avec la validité des mariages célébrés à l'ambassade ou au consulat*, R. D. I., t. XX, p. 260. — X., *Chapelles dépendant des ambassades et consulats depuis la loi française de décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat*, J. I. P., t. XXXIII, p. 749.

La jurisprudence française dénie nettement aux consuls le caractère représentatif (Paris, 28 juin 1883 et 5 janvier 1886 ; Cass., 9 février 1884, J. I. P., t. X, p. 503 ; t. XI, p. 61 ; t. XIII, p. 77). — La pratique de la plupart des Etats européens et américains leur refuse le caractère de ministres publics. — Mais le gouvernement français attribue à ses consuls et reconnaît à ceux des autres Etats un caractère public, qui tend à élargir le cercle de leurs privilèges. Ce caractère, l'Angleterre le dénie aux consuls des autres Etats ; mais elle réclame pour les siens le traitement accordé à ceux de la nation la plus favorisée.

Au mois de mars 1908, le consul général des Pays-Bas à Christiania, notable commerçant norvégien et par suite nullement consul de carrière, présenta au roi de Norvège le commandant du navire de guerre hollandais *Piets Hein* à l'arrivée de celui-ci à Christiania. Les consuls *electi* ne sont cependant pas qualifiés pour introduire officiellement des fonctionnaires de leur Etat auprès du souverain du pays où ils exercent leurs fonctions (1).

754. — IMMUNITÉS. — Si les consuls n'ont pas le caractère représentatif et diplomatique, ne faut-il pas leur attribuer quelques immunités sans lesquelles il leur serait très difficile de remplir leur mandat ? — Les publicistes ne s'accordent pas sur cette concession.

Les uns pensent, avec Engelhardt, qu'il n'est pas possible de refuser aux consuls de carrière la plénitude du bénéfice de l'inviolabilité personnelle. Les consuls sont des fonctionnaires étrangers, investis par une délégation émanée de leur propre souverain, délégation dont le gouvernement territorial a reconnu l'autorité et la valeur par l'*exequatur* accordé. — Bynkershoek, Calvo, de Garden, Geffcken, Holtzendorff, Hyde, Klüber, G.-F. de Martens, Moore, Oppenheim, Vattel, Wicquefort dénient, en principe, aux consuls les immunités diplomatiques et notamment l'immunité de juridiction : mais, à raison des fonctions publiques par eux exercées, ils leur concèdent certaines faveurs, telles que l'exemption des impôts directs et personnels, des charges municipales, du logement des troupes et autres charges qui pourraient gêner ou restreindre la liberté de leur action officielle. — Les internationalistes de l'école italienne refusent presque toute immunité aux consuls.

755. — En droit positif, les exemptions, immunités, prérogatives des consuls sont déterminées par les législations intérieures des Etats ou par les conventions consulaires. Quelques-unes de ces conventions fixent avec toute la clarté désirable les droits des consuls. Peuvent être citées, comme d'excellents modèles à cet égard,

---

(1) V. R. D. I. P., t. XV, p. 450.

les conventions conclues par la France avec l'Espagne (7 janvier 1862), l'Italie (26 juillet 1862), le Portugal (11 juillet 1866), l'Autriche (11 décembre 1866), la Russie (1er avril 1874), le Salvador (5 juin 1878). — En vertu de divers traités, les consuls d'Allemagne, d'Espagne, de Suède, du Japon, jouissent en Autriche des prérogatives accordées aux consuls de toute autre puissance.

Le plus grand nombre des conventions consulaires de la seconde moitié du XIXe siècle, liant la plupart des grands Etats d'Europe et plusieurs Etats d'Amérique, confèrent partiellement aux consuls de carrière l'*inviolabilité personnelle,* soit expressément, soit en stipulant le traitement de la nation la plus favorisée.

Les traités de paix de 1919-1920 qui ont mis fin à la grande guerre (V. art. 291 et 294, traité de Versailles ; art. 243 et 246, traité de Saint-Germain ; art. 170 et 173, traité de Neuilly) stipulent le traitement de la nation la plus favorisée avec la double particularité que ce traitement est, sans aucune réciprocité, imposé aux Empires centraux au profit des consuls, vice-consuls et agents consulaires des puissances alliées et associées et que seuls sont étendus les droits et avantages concédés à certaines nations.

755[1]. — L'inviolabilité personnelle reconnue aux consuls doit s'entendre en ce sens que les consuls doivent être respectés dans leur personne. En fait, ce respect n'a pas été toujours observé. On peut citer de nombreux exemples d'outrages portés contre des consuls étrangers. V. R. D. I. P., t. IV, p. 268 (affaire du comte Pfeil, consul d'Allemagne au Mozambique); *ibid*, t. VII, p. 274 (affaire du consul de France à Saint-Domingue outragé par la population le 4 janvier 1900) ; *ibid*, t. XV, p. 454 (incident de Cienfuegos entre les Etats-Unis et la République de Cuba). — Au mois de juillet 1909 les consulats du Pérou en Bolivie furent, de la part de la population bolivienne, l'objet de plusieurs attaques. De même, au mois d'octobre suivant, le consul de Bolivie à Puno, au Pérou, fut insulté et attaqué (Boletin del ministerio de relaciones exteriores del Peru, t. VII (1910), pp. 82 et s., 107 et s.). — En 1916, l'écusson et le drapeau du consulat d'Allemagne à Lausanne furent outragés (R. D. I. P., t. XXIII, p. 340). — Les consuls ne peuvent être arrêtés ou emprisonnés que pour crimes graves ou atroces (1). D'après les conventions consulaires entre l'Esthonie, la Lettonie et la Lithuanie du 12 juillet 1921, les consuls ne peuvent être ni arrêtés, ni emprisonnés pour des contestations en matière de droit civil, ni soumis à la détention préventive pour des affaires correctionnelles, à l'exception de faits que la législation du pays qualifie de crimes (art. 6).

---

(1) V. un exposé détaillé des différentes conventions passées par la France dans Travers, *Le droit pénal international*, 1925, t. II, nos 793 et s., 813 et s.

756. — JURIDICTION. — Mais l'inviolabilité personnelle n'entraîne pas l'exemption de la juridiction répressive. Les tribunaux locaux peuvent connaître des crimes, délits ou contraventions commis par les consuls étrangers. Telle est la doctrine générale des criminalistes français, Faustin-Hélie, Morin, Ortolan, Garraud, Le Sellyer, etc., etc. (1). Ainsi le décide généralement la jurisprudence française (V. Paris, 8 janvier 1886, J. I. P., 1886, p. 498. V. toutefois la note sous cet arrêt, J. I. P., *ibid.;* Rouen, 11 mai 1900, 2e arrêt, Sirey, *Rec. pér.*, 1902. 2.73). — De même qu'en France, en Allemagne (loi du 27 janvier 1877, art. 21), en Autriche, en Angleterre, en Belgique, en Danemark, en Espagne, aux Etats-Unis, en Portugal, dans l'Amérique du Sud, etc., les consuls étrangers sont soumis à la juridiction répressive des tribunaux locaux. — Il en est toutefois autrement si le consul a agi dans sa qualité officielle (V. notamment en matière de diffamation, Rouen, 11 mai 1900, 1er et 2e arrêts, Sirey, *Rec. pér.*, 1902.2.73) (2). — Les tribunaux de la Russie soviétique se déclarent compétents pour juger les représentants diplomatiques accrédités auprès de leur gouvernement. Ainsi, en 1922, un tribunal russe a décidé de poursuivre le consul de Pologne à Moscou, ainsi que les experts polonais dans les commissions mixtes polono-russo-ukrainiennes, pour l'attitude qu'ils avaient adoptée dans l'exercice de leurs fonctions (3).

757. — Les cönsuls sont-ils aussi subordonnés à la juridiction des tribunaux civils ou commerciaux de leur résidence ? — Sans l'ombre d'un doute, le consul ne peut être cité devant la juridiction civile locale à l'occasion des actes accomplis par lui en sa qualité officielle et dans les limites de ses pouvoirs. Ces actes sont la manifestation publique de la volonté de son gouvernement et celui-ci ne saurait être soumis à un pouvoir étranger (Cass., 30 juin 1884). — Quant aux actes non officiels du consul, nul traité (à notre connaissance) ne fixe la limite exacte du pouvoir juridictionnel des tribunaux civils ou de commerce. — Pour la France, il n'existe que de simples instructions ministérielles. — En principe, dans le droit actuel, le consul est justiciable de la juridiction civile locale pour les actes de sa vie non officielle.

758. — TÉMOIGNAGE EN JUSTICE. — Un certain nombre de conventions consulaires dispensent expressément les consuls de com-

---

(1) V. Travers, *Le droit pénal international*, 1925, t. II, nos 793 et s.

(2) V. Diétrich, *op. cit.*

(3) Le juge d'instruction soviétique a déclaré que l'accusation se basait sur un code pénal qui *serait voté* dans deux semaines, et qui autoriserait la poursuite du personnel diplomatique étranger devant les tribunaux russes. — V. le Temps du 28 août 1922, p. 2.

paraître comme *témoins* devant les tribunaux. On doit aller recueillir leur déposition à domicile. — D'autres, au contraire, les astreignent à comparaître en personne comme témoins dans les procès criminels. — Les conventions du 12 juillet 1921 entre l'Esthonie et la Lettonie, l'Esthonie et la Lithuanie, la Lettonie et la Lithuanie disposent (art. 7) que les consuls ne sont tenus de comparaître personnellement en justice que dans les causes criminelles, mais que, dans les causes civiles, leur témoignage est demandé par écrit ou recueilli par un magistrat.

La dispense de rendre témoignage en personne à la barre des tribunaux a suscité en pratique des difficultés, à raison des dispositions spéciales de certaines législations. Les Etats-Unis se sont efforcés d'y remédier dans les conventions qu'ils ont conclues avec l'Italie (8 février 1868), la Belgique (5 décembre 1868), l'Autriche-Hongrie (11 juillet 1870). — V. aussi les conventions conclues entre la France d'une part, et l'Espagne, l'Italie, la Russie d'autre part, entre l'Allemagne et la Russie, etc.

759. — Exemption d'impôts. — En France, les consuls étrangers (sauf ceux d'Angleterre) sont, en vertu de conventions ou du principe de réciprocité, exempts des contributions personnelle, mobilière, des portes et fenêtres ; mais non de la contribution foncière s'ils possèdent des immeubles, ni de la patente s'ils sont commerçants, ni des taxes de consommation, droits d'octroi ou de douane. Ils sont affranchis, sous condition de réciprocité, de l'impôt sur le revenu (loi du 30 décembre 1916). — Ils sont exempts des taxes locales et de logements militaires — On admet en France que les agents du service consulaire étranger nationaux des pays qui les nomment sont, sous condition de réciprocité, dispensés des réquisitions militaires, pourvu encore qu'il ne s'agisse pas d'objets affectés soit à l'exercice d'une profession commerciale ou industrelle, soit à l'exploitation de biens qu'il détiennent à titre de propriétaire, d'usufruitier ou de locataire (1). — L'exemption des diverses taxes est stipulée dans presque toutes les conventions conclues par la France, par les Etats-Unis, par la Belgique, etc., etc. (2).

760. — Archives consulaires. — L'inviolabilité des archives est un principe reconnu et admis par tous les Etats, excepté l'Angleterre. — Ces archives ne peuvent être l'objet, ni d'aucune perquisition de la part de la police locale, ni d'aucune saisie judiciaire. — Mas elles doivent être séparées et distinctes des papiers personnels du consul (Comp. n° 695). — Au mois de décembre 1887,

(1) V. Décret du 28 juin 1910.
(2) V. Sadoul, *op. cit.*

un incident est survenu à Florence au sujet des archives du consulat de France : un prêteur florentin viola ces archives (1).

Un très grand nombre de conventions consulaires sauvegardent les chancelleries ; quelques-unes même, la demeure du consul. — Une des plus formelles, conclue entre la France et les Etats-Unis, le 23 février 1853, dit : « Les chancelleries et habitations consulaires sont inviolables. Les autorités ne pourront les envahir sous aucun prétexte » (2).

Le droit positif et conventionnel n'admet pas que les demeures des consuls jouissent du droit d'*asile*. La plupart des conventions consulaires sont formelles sur ce point.

761. — Ecusson. — Les consuls ont le privilège honorifique de faire placer, au-dessus de la porte extérieure de leur demeure, l'écusson des armes de leur nation et d'arborer le pavillon de leur pays aux jours de fête publique. Les conventions consulaires passées par la France renferment des dispositions formelles à cet égard (V. n° 755). Les accords consulaires du 12 juillet 1921 entre l'Esthonie, la Lettonie et la Lithuanie déclarent (art. 5): « Les consuls ont le droit, dans les maisons où sont installés leurs bureaux, de suspendre au-dessus de leur porte l'écusson et d'arborer le pavillon national de l'Etat qui les délègue. Ils sont également autorisés à mettre les marques extérieures de souveraineté de l'Etat mandant sur leurs voitures et sur la livrée de leurs serviteurs ».

761¹. — Un décret rendu le 30 juin 1921 par la Russie des Soviets a indiqué d'une manière assez complète ainsi qu'il suit (art. 3) la situation faite en Russie aux consuls étrangers : 1° arrestation possible seulement en vertu d'une décision judiciaire conforme à un arrêt de condamnation ; 2° détention préventive autorisée uniquement s'ils sont poursuivis pour actes du ressort d'un tribunal révolutionnaire ou d'un juge du peuple avec six assesseurs : il suffit donc d'incriminer un consul d'un délit relevant de la compétence de ces deux juridictions pour qu'il puisse être détenu ; 3° immunité pour les actes d'autorité ; 4° exemption des pres-

---

(1) Sur cet incident, V. J. I. P., t. XV, p. 53 et t. XVI, p. 273. — Archives diplomatiques, mars 1890. — Clunet, *Incident du consulat de France à Florence.* — Engelhardt, *De l'inviolabilité des archives consulaires*, R. D. I., t. XX, p. 505. — Gabba, *L'incident consulaire franco-italien à Florence*, R. D. I., t. XX, pp. 229 et 505. — Pierantoni, *L'incidente consolare di Firenze*, 1888. — V. encore X., *De l'inviolabilité des archives consulaires*, Mémorial diplomatique, 27 octobre, 1888.

(2) V. presque tous les traités conclus par les Etats-Unis avec d'autres Etats, Lawrence sur Wheaton, *op. cit.*, t. IV, pp. 54 et s. ; les conventions passées par la France avec de nombreux Etats, et avec l'Italie le 8 décembre 1888.

tations personnelles, en argent ou en nature ; 5° les chancelleries peuvent être établies dans les appartements des consuls mais elles doivent être séparées de leurs affaires personnelles, elles sont inviolables ; 6° les consuls peuvent faire placer sur leur demeure l'écusson des armes de leur pays. — Il n'existe pas de droit d'asile dans les demeures des consuls.

§ 4. — Attributions et fonctions des consuls

762. — Les fonctions des consuls, leurs attributions, leurs droits et leurs devoirs doivent être envisagés au double point de vue de leur situation envers la nation étrangère, et de leur position vis-à-vis de leur propre Etat.

A. — Vis-à-vis de la nation étrangère sur le territoire de laquelle il exerce ses fonctions, les droits et les devoirs du consul sont déterminés par les traités, par la coutume, ou par les dispositions contenues dans l'*exequatur* délivré. — Dans les pays de chrétienté, n'étant pas agents diplomatiques, les consuls ne peuvent conférer qu'avec les autorités du lieu de leur résidence. S'ils croient utile ou nécessaire de faire parvenir une protestation ou une réclamation au gouvernement central de l'Etat, ils doivent s'adresser au représentant diplomatique de leur pays.

Les consuls de divers Etats, établis dans une même ville ou région, agissent quelquefois collectivement pour donner plus de poids aux réclamations relatives à des points d'intérêt commun. Ils peuvent se concerter au cas de troubles publics, de guerre civile, etc., pour arrêter par un commun accord des mesures collectives, dans l'intérêt de la protection des étrangers.

Il va de soi que, comme les agents diplomatiques (n° 683), les consuls doivent s'abstenir de toute offense vis-à-vis de l'Etat étranger et de ses institutions.

En 1843, Pritchard, consul d'Angleterre à Taïti, fut arrêté et expulsé pour avoir essayé, par des paroles et des actes, de réagir contre le souveraineté que la France entendait substituer à son protectorat établi par le traité du 9 septembre 1842. — Le gérant du consulat de Turquie à Genève, M. von Richthofen, s'est livré en Suisse à un véritable espionnage politique ; il en est résulté une vive émotion dans ce pays, qui se traduisit en 1902 par l'expulsion de M. von Richthofen du canton de Genève (V. R. D. I. P., t. X, p. 106). — Le 30 décembre 1915, les consuls d'Allemagne, d'Autriche-Hongrie, de Turquie et de Bulgarie à Salonique furent arrêtés sur l'ordre du haut commandant des forces franco-anglaises occupant le territoire grec de la Macédoine, parce qu'ils s'adonnaient au préjudice de celles-ci à un fructueux espionnage (J. I. P., t. XLIII, p. 527; Séfériadès, R. D. I. P., t. XXIII, p. 84).

763. — B. — A l'égard du pays qui l'a délégué et envoyé, les fonctions du consul sont réglées par les lois, les décrets, les règlements administratifs ou même par de simples instructions ministérielles. Les attributions sont multiples et variées. Seul le fonctionnaire de son pays dans l'arrondissement consulaire, le consul de *carrière* réunit en ses mains les attributions de presque tous les officiers publics de son pays : chef, défenseur, conseil, arbitre, notaire, officier de l'état-civil, etc. — Pour déterminer avec précision les fonctions des consuls, il est indispensable de combiner la législation particulière de leur pays avec les dispositions des traités conclus par ce pays avec les autres Etats.

Dans les pays de chrétienté, les attributions consulaires peuvent se ramener aux chefs suivants (1) :

764. — I. — *Protection générale du commerce et de la navigation* (2). — Veiller à la stricte observation des traités de commerce et de navigation; — dresser des mémoires et rédiger des bulletins périodiques sur la situation de la navigation et du commerce de leurs nationaux, sur les importations et sur les exportations des principales marchandises, sur le cours du change, sur le coût du fret maritime et des assurances, sur l'organisation et la marche des paquebots, etc., etc. ; — donner les résultats de toutes les recherches et investigations, qui peuvent fournir des renseignements éclairés et précis sur la situation commerciale, industrielle, financière et économique de la contrée où réside le consul. — Il a été créé en Angleterre, Belgique, France, Italie, etc. des *recueils ou bulletins consulaires* par lesquels sont portés à la connaissance du public les rapports des consuls (V. circul. franç., 19 mars 1868, 15 janvier 1877, 15 mars 1883, 24 avril et 30 juin 1884, 24 octobre 1890 et 8 novembre 1909).

Les consuls de France à l'étranger ont qualité pour dresser des procès-verbaux des usurpations des marques commerciales et de fabrique (L. 26 novembre 1873, art. 5 ; — circul. 9 août 1873 et 17 août 1874). — Ils ont des attributions spéciales relatives à la pêche de la morue (Décrets des 26 décembre 1851 et 16 juin 1853).

Il a été institué en France par un décret du 4 avril 1906 et une loi du 7 décembre 1908 des *attachés commerciaux* auprès des ambassades et légations. qui peuvent rendre d'utiles services au commerce français à l'étranger (3).

765. — II. — *Surveillance générale de la navigation nationa-*

---

(1) V. Pillaut, de Clercq et Vallat, F. de Martens, G.-F. de Martens, Lehr, Pradier-Fodéré, etc.

(2) V. Gain, *Les consulats et les intérêts du commerce français*, 1906.

(3) V. Laubie, *Les attachés commerciaux*, 1907. — Comp. Lehr, R. D. I., t. XXII, p. 438.

le (1). — Délivrance des patentes de santé aux navires nationaux et visa de la patente délivrée par l'autorité locale aux navires à destination de leur pays. — Visa donné au port de relâche sur la patente délivrée au port de départ, relatant l'état sanitaire de la résidence (décret du 4 janvier 1896). — Constatation à bord des navires nationaux des délits et contraventions en matière d'opérations d'engagements et de transport d'émigrants (L. 30 juin 1860). — Tenir la main à ce que le pavillon naitonal ne soit employé que conformément aux lois. — Exercer la police de la navigation dans les ports et rades, où ne se trouve pas de bâtiment de la marine militaire et suppléer les administrateurs de la marine. — A l'égard des navires et des marins de la marine marchande, les attributions des consuls sont relatives à l'arrivée, au séjour, au départ des navires, au rapatriement des matelots, à l'extradition des marins déserteurs, à l'arrestation des marins pour crimes commis en mer, au sauvetage des navires naufragés ou échoués et de leurs cargaisons, à la constatafion des avaries, à la vente des navires, aux emprunts à la grosse, etc., etc. — Mentionnons que la juridiction des consuls sur les navires de la marine marchande, la remise au consul des marins déserteurs, les attributions en matière de sauvetage sont réglementées par de nombreux traités (2) (Ordon. franç. du 29 octobre 1833 et décret du 22 septembre 1854).

765[1]. — Le commerce extérieur étant en Russie soviétique concentré aux mains de l'Etat exclusivement, en la personne d'un organe spécial, le commissariat du peuple pour le commerce extérieur (*Narodny Commissariate Vuechvei Torgovli*), les consuls de Russie n'ont pas les attributions en matière économique qu'on reconnaît habituellement aux consuls: ces fonctions sont exercées par les agents du commissariat. Ils ont seulement des attributions politiques et juridiques (3).

766. — III. — *Fonctions administratives* (4). — Immatriculation des nationaux sur les registres de la chancellerie du consulat (Ord. fr. 28 novembre 1833, art. 1[er] ; décrets des 30 novembre 1909, 29 mars et 16 septembre 1910, R. D. I. P., t. XVIII, Documents, p. 41). — Rapatriement des indigents. — Délivrance des

---

(1) Jordan, *Contestations relatives aux salaires des marins*, Revue de droit maritime international, t. XXIII. — Roman, *Rapports des consuls avec la marine marchande*, 1906. — Rosa-Rullo, *Code mémorial international et maritime des consulats*, 1902-1903.

(2) Lawrence sur Wheaton, *op. cit.*, t. IV, pp. 71 et s.; pp. 299 et s. — Roman, *Rapports des consuls avec la marine marchande*, 1906.

(3) V. Sabanine, *op.* et *loc. cit.*

(4) V. Jordan, *Preuve de la nationalité et de l'immatriculation*, R. D. I., 2[e] série, t. IX, p. 267. — Sergio di Pilato, *Sulla delegazione dei consuli in materia di pruove*, 1899.

certificats de vie et des passeports (Ord. des 30 juin 1814 et 25 octobre 1833) — Légalisation des actes délivrés par les autorités ou fonctionnaires publics de l'arrondissement consulaire (1). — Application des lois militaires aux nationaux : rapports avec la marine militaire nationale (Ord. fr. 7 novembre 1833), etc.

767. — IV. — *Actes de l'état civil* (2). — La question de savoir dans quelle mesure et en quelles formes les consuls peuvent remplir les fonctions d'officier de l'état civil dépend, pour sa solution, et du système adopté par la législation de leur pays, et de celui qui inspire la loi du lieu de leur résidence. — La loi française reconnaît aux consuls de France compétence pour recevoir, en pays étranger, les actes de l'état civil concernant des Français en se conformant aux lois françaises (Code civil, art. 48 ; 55, modifié par loi du 21 juin 1903. — Ord. 23 octobre 1833). — Un double des registres de l'état civil tenus par les consuls est adressé à la fin de chaque année au ministère des affaires étrangères, qui en assure la garde et peut en délivrer des exfraits (art. 48, Code civil, modifié par la loi du 8 juin 1893). — Mais ces consuls ne peuvent, ni recevoir les actes de l'état civil des étrangers, ni procéder à un mariage entre deux personnes, dont une seule serait française ; sur ce dernier point, toutefois, il en est autrement depuis la loi du 29 novembre 1901 et les décrets du 29 décembre 1901 et du 2 août 1902 qui ont reconnu aux agents diplomatiques et aux consuls français le droit de procéder au mariage d'un Français avec une étrangère *dans les pays désignés par un décret du Président de la République ;* le décret du 29 décembre 1901 a désigné la Turquie, la Perse, l'Egypte, le Maroc, Mascate, le Siam, la Chine, et la Corée, c'est-à-dire les pays hors chrétienté ; le décret du 2 août 1902 a ajouté à ces pays la Serbie, le Monténégro et l'Abyssinie (3).

En Hollande (loi du 25 juillet 1871, art. 9), en Italie (Code civil,

---

(1) V. Jordan, *Attributions des agents diplomatiques et consulaires en matière de légalisation*, R. D. I., 2e série, t. X, p. 78.

(2) V. Barrot et Bonnefoy, *Des pouvoirs des agents diplomatiques et consulaires en matière d'actes de naissance et de mariage*, 1904. — Flaischlen, *op. cit.*. — Lehr, *De la compétence à attribuer aux agents diplomatiques ou consulaires comme officiers de l'état civil*, R. D. I. P., t. I, pp. 97 et 441. — Valery, *Des actes de naissance dressés par les autorités diplomatiques ou consulaires*, J. I. P., t. XXX, p. 794 et t. XXXII, p. 538.

(3) V. R. D. I. P., t. VIII, p. 762 et Documents, p. 9; t. IX, Documents, p. 8; t. XVIII, Documents, p. 21; Rev. dr. int. privé, 1906, p. 814. — Sur le droit pour les consuls des différents pays de procéder au mariage entre nationaux et étrangers, V. Buzzati, *Le mariage d'après la convention de la Haye du 12 juin 1902*, trad. Rey, 1911, pp. 365 et suiv. — Comp. Lehr, *De la compétence à attribuer aux agents diplomatiques ou consulaires comme officiers de l'état civil*, R. D. I. P., t. I, pp. 97 et 441.

art. 368 ; loi consulaire du 28 janvier 1866, art. 29), au Luxembourg (Code civil, art. 48), en Belgique (Lois du 20 mai 1882, du 20 octobre 1897), en Espagne (Code civil, art. 100), en Roumanie (Loi du 13 février 1874, art. 23), les consuls ont une compétence légale et absolue pour recevoir les actes concernant leurs nationaux (V. traités des Pays-Bas avec les Etats-Unis, 23 mai 1878 ; avec le Brésil, 25 septembre 1878). — En Suisse, le Conseil fédéral peut, quand il le juge utile et à titre exceptionnel, conférer aux agents diplomatiques et consulaires de la Confédération les fonctions d'officier de l'état civil (Loi du 24 décembre 1874, art. 13) : des pouvoirs de cette nature n'ont été conférés aux consuls suisses qu'au Japon, à Manille et à Buenos-Aires ; l'autorisation donnée aux consuls à Manille et à Buenos-Aires leur a d'ailleurs été ensuite retirée. — D'après le droit de la Grande-Bretagne, les fonctionnaires consulaires britanniques pourvus d'une autorisation du secrétaire d'Etat (*Warrant*) peuvent célébrer à l'étranger les mariages entre deux sujets britanniques ou entre parties dont l'une au moins est sujette britannique (Ordres en conseil sur les mariages à l'étranger de 1892, 1895 et 1903). — En Allemagne, sous le régime impérial, le chancelier de l'Empire avait le droit de donner à un consul allemand l'autorisation générale de célébrer des mariages, de constater les décès et les naissances des sujets de l'Empire ou des étrangers placés sous sa protection (Loi 6 février 1875, art. 85).

En général, le droit des consuls de célébrer des mariages est limité aux seules unions contractées par et entre les nationaux du consul. Il y a cependant des exceptions (V. ci-dessus loi française du 29 novembre 1901).

Plusieurs législations, les jurisprudences de divers Etats refusent à leurs propres consuls en pays étranger, et aux consuls étrangers résidant sur leur territoire, le pouvoir de célébrer valablement des mariages, même entre nationaux du consul. — Ainsi les Etats-Unis (Règlements consulaires de 1896, art. 417) ne confèrent pas à leurs consuls le pouvoir de célébrer les mariages de leurs ressortissants (1). De même, en Serbie, en Bulgarie et en Grèce. Il en était encore ainsi en Russie sous le régime des tsars. On ne conçoit pas la célébration des mariages par les consuls dans les pays où la présence du ministre du culte est une condition de fond nécessaire à leur existence même. — Le gouvernement autrichien a refusé aux consuls étrangers, aux français comme aux italiens, le droit de recevoir les actes de l'état civil concernant leurs compatriotes. Il n'a jamais réclamé cette faculté pour

---

(1) V. Moore, *op. cit.*, t. II, §§ 239-240.

les siens (séance du Reichsrath autrichien du 19 mars 1875).

Un consul de France peut-il être déclaré responsable de sa conduite devant les tribunaux s'il refuse de marier ses nationaux par respect pour la loi du pays où il réside ? La question s'est posée en Haïti où un consul français a refusé de procéder au mariage d'un Français divorcé avec son ancienne épouse parce que la loi haïtienne défend le remariage entre époux divorcés (Trib. Seine, 13 mai 1909; Paris, 27 décembre 1910 et Trib. conflits, 25 mars 1911) (1).

768. — V. — *Attributions comme officiers ministériels* (2). — Lesc onsuls peuvent être chargés d'exercer à l'étranger les fonctions ordinairement dévolues aux *notaires*. — La loi du pays du consul détermine la compétence de ce fonctionnaire (Ord. fr. de 1681 et du 24 mai 1723; édits de 1778 et de 1781; instruct. du 30 novembre 1833 (3). — Loi allemande du 8 novembre 1867. — Loi néerlandaise du 25 juillet 1871).

Les conventions consulaires renferment fréquemment des clauses relatives aux fonctions notariales des consuls ou de leurs chanceliers (France et Portugal, 11 juillet 1866, art. 7. — France et Autriche, 11 décembre 1866. — France et Grèce, 7 janvier 1876, art. 10. — France et République dominicaine, 25 octobre 1882. — France et Espagne, 7 janvier 1862. — France et Etats-Unis, 23 février 1853. — France et Italie, 26 juillet 1862. — France et Russie, 1er avril 1874. — France et Salvador, 5 juin 1878. — France et Bolivie, 5 août 1897). — Il y est aussi souvent stipulé que les

---

(1) V. à ce sujet R. D. I. P., t. XX, p. 53. — V. encore en sens différents notes sous Trib. des conflits de MM. Hauriou, Sirey, *Rec. pér.;* de Lapradelle, Revue de droit international privé, 1911, p. 97; Mérignhac, Dalloz, *Rec. pér.;* Surville, Revue critique de législation et de jurisprudence.

(2) V. Contuzzi, *Attributions des consuls en matière notariale au point de vue de la législation italienne*, R. D. I., t. XXIV, p. 304. — Ditte, *Les consuls étrangers peuvent-ils recevoir et conserver dans leurs archives les testaments olographes ou mystiques trouvés en France après le décès de leurs nationaux*, Revue de droit international privé, 1905, p. 480 et 1906, p. 309. — Flaischlen, *Attributions des consuls en matière de notariat et d'état civil*, 1892. — Jordan, *Attributions notariales des agents diplomatiques et consulaires*, Revue de droit international privé, 1905, p. 651 et 1906, p. 468. — Sanlaville, *Des testaments solennels des Français à l'étranger reçus par les chancelleries des consulats*, 1884.

(3) D'après les dispositions applicables à la France, ce sont seulement les chanceliers des consulats qui peuvent remplir les fonctions de notaires. Un projet de loi déposé à la Chambre des députés le 13 février 1919 par le gouvernement français propose d'investir de ces fonctions « tous les agents diplomatiques et consulaires et les personnes appelées à les remplacer, suppléer et représenter ». — V. Projet de loi et Exposé des motifs, Chambre, Documents parlementaires, 1919, Annexe n° 5692, Journal officiel, p. 806.

consuls sont autorisés à recevoir les *testaments* de leurs nationaux (V. ord. fr. de la marine de 1681, art. 24).

Les consuls peuvent recevoir en dépôt des sommes d'argent, des valeurs mobilières, des marchandises dont leurs nationaux veulent assurer la conservation (Ord. fr. du 24 octobre 1833 ; décrets des 16 janvier 1887 et 20 décembre 1890).

769. — VI. — *Protection des intérêts des nationaux.* — Les consuls ont le droit et le devoir de protéger les intérêts de leurs nationaux, de les défendre contre toutes mesures vexatoires ou arbitraires, d'appuyer leurs justes réclamations auprès des autorités de leur résidence, de signaler à leur gouvernement les dénis de justice, etc., d'accomplir, en un mot, tous les bons offices d'un protecteur actif et éclairé.

Presque tous les traités reconnaissent aux consuls le droit de s'adresser aux autorités locales, judiciaires ou administratives, pour défendre officieusement les droits et les intérêts de leurs nationaux. Faut-il en conclure que les consuls sont autorisés à intervenir dans les contestations particulières entre leurs nationaux et les habitants du pays, à intenter des actions judiciaires pour le compte et au nom de leurs compatriotes ? Bluntschli et Calvo se prononcent pour l'affirmative. La solution négative enseignée par de Clercq et Vallat, Pradier-Fodéré, est préférable. Autre chose est protéger ses nationaux, autre chose agir en justice en leur nom.

De ce qu'un consul est un agent commercial et non pas un agent politique de son gouvernement, la Cour suprême des Etats-Unis a, le 13 novembre 1922, tiré la conséquence qu'il n'a pas qualité, à raison de ses seules fonctions et en l'absence d'une délégation spéciale de pouvoirs à cet effet, pour intervenir dans une instance judiciaire dans laquelle les droits de son gouvernement auraient été méconnus, notamment pour attaquer une décision qui a refusé de reconnaître à un navire de commerce naviguant pour le compte d'une administration d'Etat le privilège de l'immunité de juridiction (affaire des navires *Sao Vincente* et *Murmugao*, Suprême Court Reporter, 43, 15).

« L'intervention des consuls dans l'administration des successions de leurs nationaux est, dit Pradier-Fodéré (*Traité*, t. IV, n° 2090), un des points les plus délicats de leurs fonctions par les conflits dont elle peut devenir l'occasion entre ces agents et les autorités de leur résidence ». — Une règle absolue s'impose. Les consuls doivent se conformer *rigoureusement* aux clauses des traités qui peuvent exister à cet égard entre leur pays et l'Etat sur le territoire duquel est leur résidence. — Les traités sont fort nombreux. Leurs clauses sont généralement suffisantes. — La convention consulaire entre la France et le Brésil, du 10 octobre 1860,

et la déclaration annexe du 21 juillet 1866 entrent notamment dans les plus grands détails (1).

Les conventions consulaires confèrent fréquemment aux consuls le pouvoir d'organiser la tutelle ou la curatelle conformément à la législation de leur propre pays. La convention de la Haye du 12 juin 1902, sur la tutelle, conclue entre divers Etats de l'Europe, accorde aux consuls le droit d'organiser la tutelle de leurs nationaux mineurs (art. 2) : la France et la Belgique ont dénoncé cette convention (n° 928) (2).

770. — VII. — *Attributions judiciaires* (3). — C'est un principe incontesté que le droit de rendre la justice sur le territoire d'un Etat constitue un acte de souveraineté, qui ne peut être exercé que par les délégués de cet Etat. — Les consuls ne peuvent donc rendre, en pays étranger, même entre leurs seuls nationaux, de véritables jugements ayant force exécutoire, à moins que l'exercice de la juridiction contentieuse ne leur soit expressément conféré, et par les lois de leur propre Etat, *et par le gouvernement du pays où ils résident.* — La juridiction des consuls ne peut reposer que sur une concession du souverain territorial, concession qui doit être inscrite dans un traité pour créer un droit positif. Par les traités sont fixées les limites variables de cette juridiction.

Dans les pays de chrétienté, les droits de la souveraineté territoriale sont restés intacts, les principes sociaux reposant sur des

---

(1) V. conventions entre France et Espagne, 7 janvier 1862. — France et Italie, 26 juillet 1862. — France et Portugal, 11 juillet 1866. — France et Suisse, 15 juin 1869. — France et Russie, 1er avril 1874. — France et Grèce, 7 janvier 1876. — France et Salvador, 5 juin 1878. — Allemagne et Russie, 31 octobre 1874. — Allemagne et Etats-Unis, 11 novembre 1871, etc. — V. Lawrence sur Wheaton, *op. cit.*, t. IV, pp. 91 et s. — V. Ditte, *Des conventions consulaires existant entre la France et diverses autres puissances relativement à la conservation, à l'administration et à la liquidation des successions*, 1903; *Les pouvoirs de certains consuls étrangers en matière de successions laissées en France par leurs nationaux*, J. I. P., t. XXXVI, p. 917.

(2) Flaischlen, *De l'initiative des consuls en fait de tutelle*, 1891.

(3) V. Flaischlen, *Les attributions judiciaires des consuls étrangers en Roumanie*, R. D. I., 2e série, t. IV, p. 235. — Jordan, *Attributions des consuls relatives à la signification d'actes judicaires et extrajudiciaires*, Revue critique, 1907, pp. 26 et 105; *De la compétence en matière de crimes et délits commis sur les navires de commerce dans un port étranger*, Revue de droit maritime international, t. XXIV, p. 115; *Attributions des consuls en matière de légalisation*, R. D. I., 2e série, t. X, p. 78; *De la compétence en matière de crimes et délits commis sur des navires de commerce en haute mer*, R. D. I., 2e série, t. X, p. 341. — Lachau, *Juridiction des consuls à l'étranger*, 1865. — Lawrence, *Etude sur la juridiction consulaire*, R. D. I., t. X, p. 285; t. XI, p. 45. — Soldan, *La juridiction consulaire*, Journal des tribunaux de Lausanne, 21 mars 1891. — Zilken, *Compétence consulaire en matière d'actes civils et juridiction consulaire*, R. D. I., t. IV, p. 611.

bases semblables. — La juridiction criminelle est refusée aux consuls. La juridiction civile ou commerciale y est fort restreinte, quand elle est concédée. — Pour la France, l'instruction spéciale du 29 octobre 1833 trace avec beaucoup de soin aux consuls leurs règles de conduite en matière de juridiction. — Nous ne connaissons pas de conventions passées par la France avec d'autres Etats qui contiennent quelque disposition relative à la juridiction, soit civile, soit criminelle. Ces consuls n'ont donc ni l'une, ni l'autre. — Mais l'instruction de 1833 les invite à constater les *transactions* intervenues entre leurs nationaux et à accepter le rôle d'*arbitres*.

Les consuls peuvent être chargés par les tribunaux, ou par d'autres autorités compétentes de leur propre pays, d'exécuter eux-mêmes des *commissions rogatoires* ayant pour objet une enquête, un interrogatoire, une déclaration ou un serment à recevoir ; ils peuvent être aussi chargés de transmettre les actes judiciaires et extra-judiciaires. V. notamment convention de la Haye du 17 juillet 1905.

771. — VIII. — *Informations politiques*. — En principe, les consuls n'ont aucun rôle politique à remplir, aucune action diplomatique à exercer. — Néanmoins ils doivent entretenir avec le ministère des affaires étrangères une correspondance générale, lui rendre compte des faits par eux constatés, des observations par eux recueillies ou à eux suggérées par les hommes ou par les événements du lieu de leur résidence. Ils doivent signaler à leur gouvernement les faits favorables ou contraires à ses vues, à ses espérances ou à ses prétentions. Mais leur rôle est tout d'observation, et non d'action en matière politique.

771[1]. — Telles sont les principales attributions des consuls. Elles peuvent être étendues ou restreintes, soit par la législation particulière de tel ou tel Etat, soit par les traités ou conventions consulaires. — Dans l'accomplissement de ces nombreux devoirs, des conflits peuvent parfois s'élever avec les autorités locales. Le consul doit s'imposer et suivre une conduite pleine de réserve et de prudence, éviter d'engager la responsabilité de son gouvernement et de compromettre peut-être sa politique. — Les consuls doivent toujours parler le langage de la modération, disait Talleyrand dans une instruction générale du 8 août 1814.

En cas de danger pour la sécurité des personnes ou pour la conservation des biens des nationaux, les consuls peuvent faire appel aux forces de la marine militaire de leur pays. Cet appel est réglé, en France, par l'ordonnance du 7 novembre 1833, articles 16 à 22, sur les rapports des consuls avec la marine militaire.

§ 5. — Fonctions et attributions des vice-consuls, des chanceliers et des drogmans ou interprètes.

772. — Les *vice-consuls* doivent se conformer aux directions du consul dont ils relèvent. — Les attributions des vice-consuls français ont été fixées notamment par des décrets des 19 janvier et 22 février 1881. — Un assez grand nombre de conventions internationales reconnaissent aux vice-consuls les prérogatives et immunités des consuls.

773. — Le *chancelier* d'un poste diplomatique ou consulaire est un officier public, chargé d'assister le titulaire du poste dans ses fonctions, et qui a, en outre, de nombreuses attributions spéciales. — En France, le grade de chancelier a été supprimé par un décret du 29 mai 1902, art. 1er, et les fonctions de chancelier doivent être remplies par des vice-consuls (même décret, art. 2) : un décret du 1er juillet 1906 a modifié celui de 1902.

Le chancelier est à la fois ; *secrétaire* du consul ; — *secrétaire de mairie,* quand le consul agit comme officier de l'état civil ; — *greffier* du consul en matière judiciaire ; — *notaire,* il donne l'authenticité aux conventions des nationaux ; les actes reçus par lui peuvent contenir constitution d'hypothèque et sont exécutoires comme les actes de notaire ; — *huissier,* il donne les assignations et fait toutes significations ; — *comptable,* gardien des valeurs déposées au consulat et caissier du poste consulaire (ord. fr. du 24 octobre 1833, décrets des 16 janvier 1877, 11 août 1880 et 26 décembre 1890) ; — *archiviste,* il garde et surveille des actes ou des pièces par lui reçus en les qualités précédentes.

774. — Les *drogmans* et les *interprètes* sont les intermédiaires entre les consuls et les autorités territoriales. — Ils sont traducteurs des documents officiels. — Leurs fonctions sont essentiellement confidentielles, surtout dans les négociations orales. Les drogmans forment un corps spécial soumis à des règles particulières (V. Lehr, *op. cit.*). — En France, le grade de drogman a été supprimé par un décret du 29 mai 1902 ; les corps des drogmans et des interprètes ont été fusionnés ; tous ces agents portent le le titre d'interprètes (même décret).

§ 6. — Fin des fonctions consulaires.

775. — Les fonctions du consul prennent fin par : 1° le *décès* du titulaire du consulat ; le fonctionnaire le plus élevé en grade prend provisoirement le service ; 2° la *démission* ; 3° la *révocation* ; 4° la *mutation* de consulat ou de grade.

Si la guerre éclate entre deux Etats et amène la suspension des

relations consulaires, les consuls respectifs, en se retirant, confient la protection des intérêts privés de leurs nationaux au consul d'un Etat ami (1). — Procès-verbal est dressé. — Les archives sont mises sous scellés et confiées à la garde de ce consul. — En principe, le consul auquel ce mandat est confié ne doit l'accepter qu'après avoir été autorisé par son propre gouvernement.

SECTION III. — **Les consuls dans les pays hors chrétienté** (2)

776. — Dans les Etats hors chrétienté, l'état social, les mœurs, les institutions, les idées, les lois diffèrent profondément de l'état social, des mœurs, des institutions des principes politiques, des lois qui caractérisent la civilisation des nations chrétiennes. Chez

---

(1) V. ce qui a eu lieu à ce sujet lors de la guerre de 1897 entre la Grèce et la Turquie, R. D. I. P., t. IV, pp. 529 et s. — Pour la guerre de 1894 entre la Chine et le Japon, V. R. D. I. P., t. I, p. 468. — Pour la guerre de 1898 entre l'Espagne et les Etats-Unis, V. R. D. I. P., t. V, p. 675. — Il a été procédé de même lors de la guerre russo-japonaise en 1904, V. R. D. I. P., t. XIV, p. 321. — Pour la guerre italo-turque de 1911-1912, V. Coquet, R. D. I. P., t. XIX, p. 405 : la même puissance, l'Allemagne, fut chargée de la protection des sujets des deux belligérants. — En ce qui concerne la guerre mondiale de 1914-1919, V. *infrà*, n° 1048[1].

(2) V. Ancien diplomate (Un), *Le régime des capitulations, son histoire, son application, ses modifications*, 1898. — Armao, *Diritti e privilegi degli Europei in Turchia di fronte al diritto internazionale*, 1909. — Arminjon, *Etrangers et protégés dans l'Empire ottoman*, 1903. — Aubès, *La protection religieuse de la France en Orient*, 1904. — Baudez, *Essai sur la condition juridique des étrangers en Chine*, 1913. — Benoit, *Etude sur les capitulations entre l'Empire ottoman et la France et sur la réforme judiciaire en Egypte*, 1890. — De Barenton (P. Hilaire), *La France catholique en Orient et les missionnaires capucins durant les trois derniers siècles*, 1902. — Beckmann, *Die Strafthat eines Deutschen im Konsulargerischtsbesirke und den Schutzgebietennishes, die Vielehe in der Turkei*, 1906. — Boeresco, *La situation politique des anciennes Principautés roumaines du Danube avant 1878*, R. D. I. P,. t. IV, p. 324. — Boutin, *Anciennes relations commerciales et diplomatiques de la France avec la Barbarie (1515-1838)*, 1902. — Brouillat, *Etude historique et critique sur la juridiction consulaire*, 1898. — Marshall Brown, *Foreigners in Turkey: their juridical Status*, 1914. — Caleb, *Die Konsulargerichtsbarkeit in Bulgarien auf Grund der Kapitulationen mit der Turkei*, 1903; *Du régime des capitulations en Turquie par rapport à la Bulgarie*, 1907. — Carpi, *Della giurisdizione consolare in Levante*, 1875. — Catellani, *I settlements europei e i privilegi degli stranieri dell' Estremo-Oriente*, 1902-1903; *La penetrazione straniera nell' Extremo-Oriente*, 1915. — De Claparède, *De la juridiction des consulats suisses dans l'Extrême-Orient*, 1888. — Coan, *La juridiction consulaire en Turquie*, 1875. — Contuzzi, *La giurisdizione consolare ed i processi misti in Oriente in materie civile e commerciale*, Il Filangieri, 1889, n° 4: *La istituzione dei consolati ed il diritto internazionale europeo nella sua applicazione al Oriente*, 1885. — Curmao, *Diritti e privilegi degli Europai in Turchia di fronte al diritto internazionale*, 1909. — Albert Desjardins, *De l'origine des capitulations dans l'Empire ottoman*, Recueil de l'Académie des sciences morales et politiques, 1890. — Diena, *I cittadini italiani nei paesi sottoposti al regime della capi-*

la plupart d'entre eux, l'idée juridique se confond à tel point avec l'idée religieuse que la loi civile, qui est en même temps la loi religieuse, ne peut protéger, juger et punir que ceux qui professent leur religion même. Force est donc à ces Etats, s'ils ne veulent pas se fermer entièrement au commerce inter-

---

tolazioni e la cosa della finzione di estraterritorialita, 1907. — Dislère et de Mouy, *Droits et devoirs des Français dans les pays d'Orient et d'Extrême-Orient*, 1894. — Dubois, *La codification au Japon et la révision des traités*, R. D. I, P., t. II, p. 111. — Dudley Field, *De l'application du droit international aux nations orientales*, R. D. I., t. VII, p. 659. — Engelbracht, *De positie san dem consul missus in Turkij*, 1908. — Engelhardt, *La Turquie et le Tanzimat*, 1882-84; *La Turquie et les Principautés danubiennes sous le régime des capitulations*, R. D. I., t. XI, p. 532. — Esperson, *L'Angleterre et les capitulations dans l'île de Chypre*, R. D. I. t. X, p. 587. — Féraud-Giraud, *De la juridiction française dans les Echelles du Levant et de Barbarie*, 1866; *Les justices mixtes dans les pays hors chrétienté*, 1884; *Du droit d'expulsion accordé aux consuls sur leurs nationaux dans les pays hors chrétienté*, R. D. I., t. XIX, p. 1. — Ferguson, *Les réformes judiciaires en Chine et dans le royaume de Siam*, R. D. I., t. XXII, p. 251. — Ganivet, *Des droits des Français dans l'Empire ottoman*, 1877.— Gavillot, *Essai sur les droits des Européens en Turquie et en Egypte*, 1875. — Genton, *De la juridiction française dans les Echelles du Levant*, 1873.— Guillaume, *Rapport sur la juridiction belge en Turquie*, 1897. — Hinckley, *American consular jurisdiction in the Orient*, 1906. — Jacquemin, *La juridiction pénale des consuls français dans les pays hors chrétienté*, 1911. — Jacobovits, *Die Konsulate als Gerichtsbarkeit im osmanischen Reiche*, 1865. — Kandelafte, *L'avenir réservé au régime des capitulations en Turquie*, 1911. — Kebedgy, *La juridiction consulaire et les affaires mixtes en Orient*, R. D. I., t. XXVII, p. 313. — Kentaro-Kaneko, *Les institutions judiciaires du Japon*, R. D. I., t. XXV, p. 338. — Van Kleffens, *Les relations de nature juridique entre les Pays-Bas et le Japon depuis 1605* (en néerlandais), 1919. — Korei, *Condition juridique des sujets et protégés mulsumans des puissances étrangères dans l'Empire ottoman, et spécialement en Egypte*, 1913. — Kramers, *La condition des Néerlandais en Turquie par rapport au droit pénal* (en néerlandais), 1915. — Lamy, *La France du Levant*, 1900. — Lehr, *La nouvelle organisation judiciaire du Japon et ses traités avec l'Angleterre et les Etats-Unis*, R. D. I., t. XXVII, p. 97. — Lers, *Etude sur les juridictions consulaires en Orient et en Extrême-Orient* (en hongrois), 1905. — Lippmann, *Die Konsularjurisdiktion im Orient*, 1898. — Lisboa, *Du service consulaire*, R. D. I., 2e série, t. II, p. 255. — Manassé, *Juridiction des tribunaux consulaires français dans les Echelles du Levant*, R. D. I., t. XXVIII, p. 193. — Mandelstam, *La justice ottomane dans ses rapports avec les puissances étrangères*, R. D. I. P., t. XIV, pp. 5-534 et t. XV, p. 329 et tir. à part, 2e édit., 1911. — F. de Martens, *Das Consularwesen und die Consularjurisdiktion im Orient*, 1874. — Martineau, *La France dans la Méditerranée. Le commerce français dans le Levant*, 1902. — Masson, *Le commerce français en Orient au xviie siècle*, 1896. — Matsudaira, *Die volkerrechtlichen Verträge der Kaiserrthum Japan.* — Mérignhac, *Les Capitulations et l'incident franco-bulgare de 1891*, R. D. I., t. XXIV, p. 148. — Mikonios, *Les consuls en Orient*, 1881. — Niski, *Du décret relatif au traité entre le Japon et le Hawaï; suppression de la juridiction consulaire* (en japonais), Kokkogakkwai Zasshi, mai 1894. — Nys, *La juridiction consulaire*, R. R. I., 2e série, t. VII, p. 237. — Olivi, *Capitolazioni*, 1887. — Pagès, *La condition des Français en Orient*, 1886. — Paternostro, *La révision ds traités avec le Japon*, R. D. I.,

national, d'autoriser en faveur des étrangers qu'ils reçoivent un régime exceptionnel qui, les laissant avec leurs lois personnelles sous la surveillance et la juridiction de fonctionnaires de leur Etat, leur permette de vivre comme s'ils étaient demeurés toujours dans leur propre pays. C'est aux consuls, chargés de protéger les intérêts de leurs nationaux, qu'un pareil rôle peut être dévolu. Mais, pour qu'ils puissent vraiment le remplir, il faut qu'ils aient un caractère particulier qui leur assure, en même temps que des prérogatives spéciales, une complète indépendance vis-à-vis des autorités locales. Ayant à exercer avec un droit de surveillance étendu une juridiction tout à la fois gracieuse et contentieuse, ils doivent être en réalité, dans toute la force du terme, les agents effectifs de la souveraineté d'un Etat. La condition juridique des consuls se trouve être ainsi complètement différente dans les pays de chrétienté et dans les pays hors chrétienté. Tandis que dans les premiers les consuls ne sont que des fonctionnaires publics qu'un Etat y délègue pour y veiller sur les intérêts privés de leurs compatriotes, ils constituent dans les seconds les *représentants* mêmes d'un pouvoir souverain : de l'Etat qui les nomme, Etat souverain reconnu comme tel par un autre Etat souverain. En définitive, à la différence des consuls des pays de

---

t. XXIII, pp. 5 et 176. — Pélissié du Rausas, *Le régime des capitulations dans l'Empire ottoman*, 1902-1905 ; *Une question de compétence consulaire*, Revue de droit international privé, 1906, p. 288. — Piggot, *Exterritoriality : the law relating to consular jurisdiction and to residence in oriental countries*, 1892. — Pillaut, *Les consulats du Levant*, 1902. — Pradier-Fodéré, *La question des capitulations*, R. D. I., t. I, p. 118. — Ravaut-Bignon, *Du droit de police des consuls dans les pays hors chrétienté*, 1905. — Renault, *Les réformes de la juridiction consulaire en Orient*. La Loi ds 7 et 8 janvier 1881. — Rey, *La protection diplomatique et consulaire dans les Echelles du Levant et de Barbarie*, 1899. — Rioche, *Les juridictions consulaires anglaises dans les pays d'Orient et d'Extrême-Orient*, 1 vol. 1904 et Revue de droit international privé, 1905, p. 841. — Van Royen, *Juridiction consulaire au Japon* (en néerlandais), 1895. — Saint-Yves, *Les consulats du Levant et leurs origines*, 1901. — Salem, *Les étrangers devant les tribunaux consulaires et nationaux en Turquie*, J. .I P., t. XVIII, pp. 393 et 795 ; t. XX, p. 61. — Senga, *Heutige Consulargerichsbarkeit in Japan*, 1897. — Séverni, *De la situation des Français en Orient au point de vue de la juridiction*, 1885. — Staude, *Die völkerrechtliche Sonderstellung der Jurisdiktionskonsuln in der Turkei*, 1900. — Tarring, *British consular jurisdiction in the East*, 1887. — Thayer, *The Capitulations of the ottoman empire and the question of their abrogation as it affects the United States*, A. J., 1923, p. 206. — Travers-Twiss, *La juridiction consulaire dans les pays d'Orient et spécialement au Japon*, R. R. I., t. XXV, p. 213. — Vandal, *La France en Orient au commencement du xviii^e siècle*, Annales de l'Ecole des sciences politiques, 1886. — Van der Steen de Jehay, *De la situation légale des sujets ottomans non musulmans*, 1906. — Vorwek, *Das Reichsgesetz über die Konsulargerichtsbarkeit*, 1905. — X, *La Grèce et les capitulations*, R. D. I., t. XXIX, p. 377. — Young, *Corps de droit ottoman*, 1905-1906. — V. aussi la bibliographie, p. 109.

chrétienté, les consuls des pays hors chrétienté sont de véritables *ministres publics* : leur situation est comparable, sinon même supérieure en quelques points, à celle des agents diplomatiques — Le régime exceptionnel auquel, en raison de leur constitution spéciale, les Etats hors chrétienté furent ainsi amenés à soumettre les étrangers se trouvant sur leur territoire est ce qu'on appelle le régime des *Capitulations*. Si ce régime peut avoir son explication et sa raison d'être, il n'en est pas moins vrai qu'il est en opposition complète, d'un côté, avec l'unité et l'homogénéité nationales et, de l'autre, avec le droit de souveraineté des Etats. — Qu'entend-on exactement par « pays hors chrétienté » ? Ces expressions désignent à proprement parler les Etats d'Orient ou du Levant, les pays barbaresques, les Etats de l'Extrême-Orient, ce qui comprend dans la réalité l'Empire ottoman avec toutes les régions qui ont été ou sont restées ses provinces, dépendances et annexes, comme par exemple l'Egypte et l'Asie Mineure, les différents pays de la côte septentrionale d'Afrique : Alger, Tunis, Maroc, Tripoli, certains des pays de la côte orientale africaine, tels que l'Ethiopie, Madagascar et Zanzibar, enfin la Chine, le Japon, la Corée, la Perse, le Siam, les Etats de l'Iman de Mascate. Dans beaucoup de ces pays, la situation des consuls s'est transformée, si bien qu'en rapport avec cette situation ils ne peuvent plus être considérés vraiment comme des pays hors chrétienté. En effet, si à l'origine tous les différents pays mentionnés furent plus ou moins soumis au point de vue consulaire à un régime particulier, plusieurs parmi eux ont, au cours des temps, cessé d'y être assujettis. Et cela de façons diverses. Les uns, comme la Tunisie, le Maroc, Madagascar, la Tripolitaine ou Zanzibar, sont tombés sous le protectorat ou la domination d'une grande puissance chrétienne. D'autres pays, d'origine chrétienne. comme la Roumanie, la Serbie, la Bulgarie, échappant au joug musulman, sont devenus eux-mêmes des puissances indépendantes. D'autres encore, Etats non chrétiens, par exemple le Japon, se sont d'eux-mêmes assimilé les principes de la civilisation moderne. Quelques-uns enfin, telle la Turquie nouvelle, prenant finalement conscience de leurs droits, ont imposé aux nations chrétiennes l'abandon des privilèges qu'elles possédaient chez eux : à l'idée religieuse qui les dominait au point d'embrasser les rapports civils et qui pour une grande part expliquait le régime des capitulations, la plupart d'entre eux ont, d'ailleurs, par une évolution qui s'est affirmée surtout depuis la grande guerre, substitué l'idée laïque, qui a revêtu bientôt un caractère éminemment nationaliste. En rapport avec la situation que nous avons envisagée, le terme de « pays hors chrétienté » n'a donc plus aujourd'hui la même étendue d'application que jadis. Il est même

en certains cas devenu absolument impropre. C'est ainsi qu'en fait un pays chrétien, comme la Bulgarie, quoique ayant échappé à l'emprise musulmane, est demeuré encore un pays hors chrétienté alors qu'un pays non chrétien comme le Japon s'est trouvé placé au même rang qu'un pays de chrétienté. Il faut dès lors, à propos des pays dits hors chrétienté, indiquer pour chacun d'eux non seulement sa situation actuelle mais encore les transformations par lesquelles il a successivement passé: les indications, à ce dernier égard, auront surtout un caractère historique.

Il convient d'examiner la situation des consuls dans les pays hors chrétienté, d'abord dans les pays d'Orient, c'est-à-dire dans les Echelles du Levant et de Barbarie, puis dans les pays d'Extrême-Orient.

§ 1. — Pays d'Orient.

A. — Turquie

777. — C'est par des actes dénommés capitulations, consentis par la Porte ottomane, que les principaux Etats d'Occident obtinrent à partir du XVI[e] siècle, pour leurs sujets en terre musulmane, une position particulière sous la protection directe de fonctionnaires de leur nationalité. Mais déjà, au cours des siècles précédents, des avantages commerciaux avaient été, par des traités de commerce dont plusieurs portent aussi le nom de capitulations, accordés à certaines petites républiques : Raguse (1365), Gênes (1387), Toscane (1460, 1483, 1528), Venise (1480, 1482, 1516, 1521, 1534). La France fut la première des grandes puissances à qui des privilèges furent reconnus par des capitulations. Au mois de février 1535, le Sultan Soliman I[er] signa en effet à Constantinople avec Jean de la Forêt, ambassadeur du roi de France François I[er], un acte de ce genre qui donna aux sujets et protégés de la France le libre commerce dans l'empire des Osmanlis et appliqua aux sujets français leur droit et leur juridiction propres sous l'autorité de leurs consuls. Des capitulations nouvelles avec la France furent encore conclues le 18 octobre 1569. Et celles-ci furent ensuite renouvelées à diverses reprises par les nouveaux sultans, notamment en 1581, 1609, 1618, 1640, 1649, 1673 et 1684. La dernière et la plus importante des capitulations intéressant la France date du 28 mai 1740 : celle-ci, à la différence des précédentes, n'est plus un traité presque exclusivement commercial ; elle constitue encore un traité politique et un traité d'établissement. Ces capitulations furent au XIX[e] siècle confirmées par des traités conclus en la forme ordinaire, notamment par le traité de paix du 25 juin 1802 (art. 2 et 3) et les traités de com-

merce des 26 novembre 1838 (art. 1) et 29 avril 1861 (art. 1) : quoique ces traités aient cessé d'être en vigueur, la capitulation de 1740, la dernière qui ait été signée, n'en est pas moins toujours demeurée obligatoire. Les différentes capitulations françaises ont, en principe, servi de modèle aux capitulations obtenues par les autres Etats et qui datent, pour les principaux d'entre eux, de 1580, 1593, 1675 (Angleterre), de 1612, 1680 (Pays-Bas), de 1718 (Autriche), de 1737 (Suède), de 1740 (Deux Siciles), de 1756 (Danemark), de 1761 (Prusse, extension à l'Allemagne en 1870 et renouvellement en 1890), de 1782 (Espagne), de 1783 (Russie), de 1823 (Sardaigne, extension à l'Italie en 1861), de 1830 (Etats-Unis d'Amérique), de 1838 (Belgique), de 1843 (Portugal), de 1855 (Grèce) (1). En définitive, au moment où en 1856 la Turquie entra dans le concert européen, les Etats-Unis de l'Amérique du Nord et tous les Etats souverains de l'Europe, à l'exception de la Suisse et des Etats de l'Eglise, s'étaient assuré, par des traités avec la Porte, d'une condition spéciale pour leurs sujets. On trouve d'ailleurs dans la plupart des capitulations, spécialement dans les capitulations françaises de 1673 et de 1740 (art. 83), une clause qui permet aux Etats contractants avec la Porte de se prévaloir de toutes les concessions que celle-ci a faites ou même pourra faire aux autres nations : c'est la clause dite de la nation la plus favorisée. La portée de cette clause doit être toutefois bien comprise : 1° On ne peut raisonnablement arguer de la clause de la nation la plus favorisée, pour soutenir qu'un privilège accordé à une puissance peut être revendiqué par les autres, que si le privilège dont il s'agit n'est pas un privilège formellement déclaré

---

(1) Si ce n'est qu'en 1855 qu'un traité intervint entre la Turquie et la Grèce (traité de commerce et de navigation de Canlidja du 27 mai 1855) pour reconnaître à celle-ci le droit de prétendre dans l'empire Ottoman au régime des capitulations, ce droit lui appartenait *pratiquement* dès la proclamation même de son indépendance en 1832, comme conséquence du protocole de la Conférence de Londres du 3 février 1830 et du traité du 21 juillet 1832 signé à Constantinople entre la France, la Grande-Bretagne, la Russie et la Turquie : c'est à tort que la Turquie a soutenu que ces textes n'assuraient point aux Grecs sur son territoire les privilèges capitulaires (V. Politis, *La convention consulaire greco-turque et l'arbitrage des ambassadeurs des grandes puissances à Constantinople du* 2 *avril* 1901, R. D. I. P., t. IX, pp. 202 et s. et t. X, pp. 69 et s.). En 1897, la Turquie a prétendu que la guerre avec la Grèce avait annulé le traité de 1855 et dès lors supprimé la jouissance des capitulations par les sujets hellènes, et, lorsqu'il s'agit d'établir les conditions de paix entre les deux pays, elle demanda qu'on abrogeât les capitulations au profit de la Grèce ; les ambassadeurs des grandes puissances médiatrices entre la Turquie et la Grèce n'admirent point cette double thèse de la Turquie, et, dans la convention consulaire gréco-turque qui fut conclue le 2 avril 1901 à la suite de leur arbitrage, le régime capitulaire de la Grèce en Turquie a été expressément maintenu (V. Politis, *op.* et *loc. cit.*).

spécial et exclusif à cette puissance (1) ; 2° On ne peut pas, en se basant sur cette clause, revendiquer des droits qu'on a laissé abroger par désuétude, qu'on n'exerce plus de notoriété publique et qu'on n'a jamais expressément réservés (2). Au début simples concessions gracieuses de prérogatives particulières conférées aux membres de certaines nations étrangères, les capitulations ont par la suite, on le verra (n° 902), acquis le caractère de véritables traités. Les choses sont demeurées en cet état jusqu'à la première moitié du XX^e^ siècle : en dépit des nombreuses tentatives faites par la Porte en faveur de son abrogation, ce fut seulement par la convention de Lausanne du 24 juillet 1923 que le régime des capitulations a cessé d'exister en Turquie. — Deux périodes doivent être ainsi distinguées dans l'histoire capitulaire de l'Etat ottoman.

I. — *Régime des capitulations en Turquie*

778 .— Les dispositions des capitulations ottomanes relatives aux consuls prévoient à leur profit : 1° des immunités et des privilèges; 2° des pouvoirs de juridiction. Les consuls jouissent encore en Turquie vis-à-vis de leurs nationaux de certains pouvoirs de police.

779. — 1. — IMMUNITÉS ET PRIVILÈGES. — En Turquie, les consuls sont non seulement des fonctionnaires publics chargés de veiller aux intérêts de leurs nationaux mais encore et surtout les représentants de la souveraineté de l'Etat qui les a nommés. Ils sont, dans ce pays, considérés comme de vrais *ministres publics*. Il faut donc leur reconnaître, en principe, au moins la plénitude des privilèges et des immunités concédés aux agents diplomatiques. C'est ce qui résulte à la fois du texte même des capitulations et des usages : la coutume, en effet, a ici, sur de nombreux points, complété ou réformé les dispositions des traités. Parmi les clauses des capitulations, on doit à cet égard signaler, en ce qui touche la France, le préambule et les articles 16, 18, 40, 44, 45, 48, 49, 50, 51 et 52 de la capitulation du 28 mai 1740. Les privilèges et immunités des consuls consistent, comme ceux des ministres publics, dans des garanties indispensables à l'exercice de leurs fonctions et dans des prérogatives de courtoisie.

1° *Garanties indispensables à l'exercice des fonctions.* — La première des garanties accordées en Turquie aux consuls étrangers est l'immunité de juridiction. Ils échappent à la juridiction otto-

---

(1) V. Pélissié du Rausas, *op. cit.*, t. II, p. 17.
(2) V. Mandelstam, *op. cit.*, p. 173 .

mane pénale même en cas de crime ou de délit commis contre un sujet ottoman (capitulations françaises de 1604, art. 25 et de 1740, art. 16 ; anglaise de 1675, art. 25 ; hollandaise de 1680, art. 6). Ils sont également soustraits à la juridiction civile territoriale, dans leurs rapports avec leurs ressortissants, avec des étrangers d'une autre nationalité ou avec des sujets ottomans, sauf lorsqu'il s'agit de contestations immobilières et en matière commerciale dans le cas où ils exercent dans le pays la profession de négociant ; ils peuvent renoncer expressément ou tacitement à l'exemption de la juridiction civile. C'est leur juridiction nationale, c'est-à-dire la juridiction métropolitaine du pays qui les a nommés, et non pas la juridiction consulaire, qui doit, même en matière pénale, connaître des affaires où ils sont intéressés (V. toutefois Aix, 25 mars 1897, J. I. P., t. XXV, p. 541) (1). La Cour de cassation française a, par un arrêt du 4 février 1863 (Dalloz, *Rec. pér.*, 63. 1. 306), formellement admis l'immunité territoriale des consuls.

Les consuls jouissent du privilège de l'inviolabilité. Ils en jouissent d'abord dans leur personne : ils ne peuvent être arrêtés et retenus prisonniers (capitulation de 1740, art. 16). Leur « maison » est également sacrée, et par là il faut entendre non pas seulement leur demeure personnelle mais l'hôtel où ils exercent leurs fonctions sans y habiter : nul ne peut s'y introduire par force et aucune autorité territoriale ne peut y exercer publiquement le moindre acte de juridiction (capitulations françaises de 1604, art. 25, de 1740, art. 16 ; anglaise de 1675 art. 25 ; hollandaise de 1680, art. 6). Comme conséquences de cette double inviolabilité, il faut encore proclamer inviolables les effets et le mobilier personnels des consuls, leur correspondance officielle ou privée, les archives et le mobilier du consulat. Afin de protéger leur personne ou leur maison, et aussi afin d'aider à l'exécution de leurs mandats ou décisions, les consuls ont le droit d'avoir à leur service une garde composée d'hommes armés qu'on appelle des janissaires ou cawas (capitulation de 1740, art. 45 ; règlement ottoman relatif aux consulats étrangers du 9 août 1863). — En fait, des outrages ont été parfois portés en Turquie à des consuls étrangers. Ainsi, le 12 septembre 1895, le consul de France à Damas, M. Guillois, fut bousculé et frappé et, le 23 avril 1904, le secrétaire du consulat général de Grèce à Smyrne, M. Delyannis, fut jeté à terre. arrêté et conduit en prison par des soldats turcs. Au mois de mai 1895, à Djeddah, le consul et le vice-consul d'Angleterre, le gérant du consulat de Russie et le drogman-chancelier de France furent de même l'objet d'une grave agression. Des excu-

(1) V. Pélissié du Rausas, *op. cit.*, t. I, p. 483.

ses pour ces faits furent présentées par le gouvernement ottoman (1).

2° *Prérogatives de courtoisie.* — Ces prérogatives sont de diverses sortes.

Les consuls ont le droit d'arborer leur pavillon au-dessus de la maison consulaire (capitulation de 1740, art. 49). A une demande de hisser leurs pavillons pendant les jours fériés que les consuls d'Alep avaient en 1893 adressée au vali, la Sublime Porte répondit qu'il s'agissait là d'un droit établi par les traités et qui appartient au même titre à tous les consulats étrangers sans distinction (2).

Ils sont exempts des impôts personnels, comme d'ailleurs tous les ressortissants étrangers (capitulation de 1740, art. 13. 24, 63, 67).

Ils sont aussi affranchis des droits de douane, sauf certaines réserves dans le cas où, *consules electi*, ils exercent la profession de commerçant (capitulation de 1740, art. 18 ; règlement ottoman du 27 juillet 1869).

Ils jouissent d'une manière absolue du libre exercice du culte dans l'intérieur de leurs habitations (capitulation autrichienne de 1747, art. 4).

Les consuls ont, en Turquie, par suite d'un usage immémorial ou en vertu de stipulations expresses, certains droits honorifiques qu'ils ne possèdent pas en pays de chrétienté. En 1881, la Porte a essayé de les supprimer (circulaire du 11 avril 1881). Mais les énergiques protestations des puissances l'ont obligée à renoncer à son projet (notes colectives des 25 décembre 1881 et 25 février 1882).

779[1]. — Les divers privilèges et immunités que nous venons d'indiquer appartiennent en principe aux consuls de toutes classes, aux consuls suppléants, aux vice-consuls, aux élèves consuls, aux chanceliers et élèves chanceliers, aux drogmans et élèves drogmans, aux interprètes et commis de chancellerie, aux agents consulaires.

780. — 2. — Pouvoirs de juridiction. — Les pouvoirs de juridiction des consuls existent soit en matière pénale, soit en matière civile ou commerciale.

781. — 1° *Juridiction en matière pénale.* — Trois cas doivent être prévus : 1) Actes punissables commis entre étrangers de même nationalité. 2) Actes punissables commis entre étrangers de natio-

---

(1) V. R. D. I. P., t. II, p. 624 et t. XII, p. 454. — Guesalaga, *Derecho diplomatico y consulato*, 1900, p. 176.

(2) V. J. I. P., t. XX, p. 1298.

nalités différentes. 3) Actes punissables commis entre étrangers et indigènes.

1) Actes punissables commis entre étrangers de même nationalité. — Les actes qui mettent en rapport des étrangers de la même nationalité ressortissent à leurs tribunaux consulaires à l'exclusion des tribunaux ottomans. Cette solution est expressément prévue par les textes de la plupart des capitulations, spécialement par l'article 5 de la capitulation hollandaise de 1680, par l'article 15 de la capitulation française de 1740, par l'article 72 de la capitulation russe de 1783 (1). C'est également aux juridictions nationales et non aux tribunaux ottomans — dans la totalité ou la majorité des cas à la justice des consuls — que les lois consulaires des différents Etats déférent le jugement des infractions mettant en cause leurs nationaux (loi anglaise ; lois grecques des 22 décembre 1877, 18 mai 1887 et 23 janvier 1893 ; loi française du 28 mai 1836; loi belge du 31 décembre 1851; loi italienne du 20 janvier 1866 ; loi allemande du 10 juillet 1879) (2).

2) Actes punissables commis entre étrangers de nationalités différentes. — A s'en tenir aux textes des capitulations, notamment à ceux de la capitulation française de 1740, il peut sembler que ces actes doivent échapper à la connaissance des tribunaux consulaires pour être soumis exclusivement à celle des tribunaux ottomans, qui devront statuer à leur sujet en présence des drogmans des consulats étrangers : en effet, des deux textes de cette capitulation qui statuent en matière pénale, l'un, l'article 65, rend le juge ottoman compétent d'une manière générale, sans spécifier la nationalité de la victime, lorsque des infractions sont commises par un Français, et l'autre, l'article 15, ne fait exception à cette règle qu'au cas d'infractions commises entre sujets *de la même nationalité*. On a cependant soutenu, en se prévalant également des textes capitulaires, que les affaires pénales entre étrangers de nationalités différentes doivent être jugées par l'autorité consulaire du pays auquel appartient l'auteur de l'infraction : en réalité, dit-on, l'article 65 n'a trait qu'aux infractions commises entre un étranger et un sujet ottoman et l'article 52 proclame la compétence consulaire pour toute affaire sans distinction, pénale aussi bien que civile, concernant des étrangers de nationalités différentes. C'est effectivement cette dernière opinion que les puissances ont toujours défendue. Et la Porte elle-même l'a pendant longtemps acceptée: dans un firman d'avril 1854, elle a limité la compétence des tribunaux répressifs qu'elle créait aux seuls faits où un Ottoman était intéressé et, dans un mémoire

---

(1) V. Mandelstam, *op. cit.*, p. 222.
(2) V. Pélissié du Rausas, *op. cit.*, t. I, pp. 343, et s.

communiqué en 1869 aux puissances, elle a expressément affirmé que les capitulations reconnaissaient seulement au consul de l'étranger coupable le jugement des infractions commises par un étranger au préjudice d'un autre étranger. Ce n'est qu'en 1890 que le gouvernement ottoman manifesta nettement la volonté de déférer aux tribunaux indigènes les faits concernant des étrangers de nationalités différentes, et alors, jusqu'en 1896, une longue controverse, qui demeura sans conséquence, s'éleva entre lui et les représentants des puissances étrangères. La question de la juridiction pénale mixte entre étrangers aurait pu être tranchée en 1901 par les ambassadeurs des six grandes puissances à Constantinople lorsqu'ils furent appelés à se prononcer comme arbitres sur le régime consulaire turco-hellénique ; mais ceux-ci, qui dans le différend étaient autant parties que juges, évitèrent de la décider en se bornant à maintenir en matière pénale mixte entre Hellènes et autres étrangers le *statu quo* antérieur, qui précisément était contesté (1). Comment faut-il donc résoudre le problème ? Nous croyons que la compétence pour connaître des affaires pénales entre étrangers de différentes nationalités doit appartenir à l'autorité consulaire de l'étranger coupable, non pas en vertu des textes capitulaires, car ceux-ci sont trop vagues et trop ambigus pour être décisifs, mais en vertu d'un usage international qui s'est prolongé pendant des siècles et que la Turquie n'a contesté qu'à une époque toute récente. Tel est également l'avis de M. Mandelstam, de M. Pélissié du Rausas et de M. Politis ; mais c'est en faveur de la compétence ottomane que se prononcent d'autres auteurs comme M. Rey (2). Les lois capitulaires des Etats ne statuent pas directement sur la question : la plupart se contentent, comme la loi française du 28 mai 1836 (art. 1er) et la loi grecque du 22 décembre 1877 (art. 186 et 189), de soumettre aux consuls les infractions commises par leurs nationaux « dans les cas prévus par les traités et capitulations ou autorisés par les *usages* ».

3) Actes punissables commis entre un étranger et un indigène. — Les affaires pénales dans lesquelles un Ottoman est partie, soit comme inculpé, soit comme victime, doivent être portées devant la justice ottomane, assistée de l'ambassadeur et des consuls de l'étranger ou de leurs substituts. C'est l'application de l'article 65 de la capitulation française de 1740, dont les clauses se retrouvent dans presque toutes les autres capitulations. Cet article 65

---

(1) V. Mandelstam, *op. cit.*, p. 244. — Politis, *La convention consulaire gréco-turque et l'arbitrage des ambassadeurs des grandes puissances à Constantinople*, R. D. I. P., t. IX, pp. 202 et s.

(2) Mandelstam, *op. cit.*, pp. 227-250. — Pélissié du Rausas, *op. cit.*, t. I, p. 409. — Politis, *op.* et *loc. cit.*, pp. 236 et 240. — Rey, *op. cit.*, p. 442.

proclame en effet, sans spécifier la nationalité de la victime, la compétence de la juridiction locale pour les infractions commises par un Français, alors qu'une autre disposition, l'article 15, a spécialement soustrait à cette juridiction celles « entre Français » ; il vise donc ainsi nécessairement le cas où la victime est un Ottoman, et on doit *a fortiori* en déduire que la justice ottomane est compétente pour juger les infractions commises par un sujet ottoman contre un sujet français. Il faut également en conclure que cette justice doit de même connaître des crimes et délits d'un étranger contre l'*Etat* ottoman. Cette solution, conforme au droit écrit, fut pendant longtemps celle de la pratique. Mais, au début du XIX^e^ siècle, l'usage finit par s'établir qu'en matière pénale les étrangers, quelle que soit la victime de l'infraction, chrétien ou turc, doivent rester soumis à la juridiction de leurs consuls, en dehors de l'action des tribunaux du pays. Une semblable innovation, que sanctionnèrent la plupart des législations étrangères en faisant obligation à leurs consuls d'informer les crimes et délits dans les cas prévus par les traités et capitulations ou *autorisés par les usages* (art. 1^er^, loi française de 1836), ne fut pas toutefois de longue durée. Elle tendit à disparaître à partir de 1854, et en 1881 les différentes légations qui l'avaient consacrée reconnurent expressément, dans une note du 16 février à la Sublime Porte, que, moyennant la garantie de l'assistance consulaire, les tribunaux ottomans sont compétents pour connaître des affaires pénales mixtes à l'exclusion des autorités consulaires. On revenait ainsi à la règle des anciennes capitulations. Quelques Etats, cependant, ont essayé d'invoquer des traités qu'ils avaient conclus avec la Turquie pour se prévaloir de privilèges spéciaux en matière pénale mixte. Ce fut le cas de la Sardaigne, des Etats-Unis d'Amérique, de la Belgique, des Villes Hanséatiques et du Portugal, dont les traités dataient respectivement de 1823, 1830, 1838, 1839 et 1843. Ces traités étaient-ils donc vraiment favorables à la compétence consulaire ? C'est en ce sens qu'avec les Etats intéressés les interprètent plusieurs auteurs, dont Féraud-Giraud, F. de Martens, Beach-Lawrence, Lippmann, Albéric Rolin, Mandelstam (1) ; mais d'autres, comme Politis (2), ont avec raison considéré cette interprétation comme erronée. En fait, à diver-

---

(1) Féraud-Giraud, *De la juridiction dans les Etats du Levant et de Barbarie*, 2^e^ édit., 1866, t. II, p. 350. — F. de Martens, *Das Konsularwesen und die Konsularjurisdiction im Orient*, 1874, pp. 258, 468. — Beach-Lawrence, *Commentaire sur les Eléments du droit international de Wheaton*, t. IV, p. 163. — Lippmann, *Die Konsularjurisdiction im Orient*, 1898, p. 99. — Albéric Rolin, *L'affaire Joris*, R. D. I., 2^e^ série, t. VIII, pp. 53 et 55. — Mandelstam, *op. cit.*, pp. 152 et s.

(2) Politis, *Les capitulations et la justice répressive ottomane*, Revue de droit international privé, 1906, p. 665.

ses reprises, deux des Etats en question, les Etats-Unis et la Belgique, ont pratiquement affirmé leur juridiction sur leurs sujets impliqués dans des poursuites criminelles : les Etats-Unis en 1877 (cas Kelly), en 1879 (cas Mirzan), en 1884-1889 (correspondance Frelinghuysen-Tevfik-Pacha), en 1888 (cas Proios), en 1890-1895 (cas Arekelian Monradian et Gurdjian) (1) ; la Belgique en 1896 (cas d'un Belge qui tua en état de légitime défense un sujet ottoman), en 1905 (cas Joris) (2).

En Turquie, depuis 1856, des tribunaux correctionnels *mixtes*, composés de membres indigènes et de membres étrangers, devaient être, avec le concours des légations diplomatiques étrangères, institués à Constantinople et dans la plupart des grandes villes de l'Empire Ottoman. En fait, ces tribunaux n'ont pas fonctionné.

782. — 2° *Juridiction en matière civile et commerciale.* — Il faut ici encore distinguer plusieurs situations : 1) Procès entre étrangers de même nationalité. 2) Procès entre étrangers de nationalités différentes. 3) Procès entre étrangers et indigènes.

1) Procès entre étrangers de même nationalité. — Le consul dont relèvent les deux plaideurs est seul compétent pour juger le procès; jamais, même de la volonté des parties, les tribunaux ottomans ne peuvent en connaître. C'est ce que déclare formellement l'article 26 de la capitulation française de 1740, et ce qui résultait déjà des capitulations antérieures de 1535, de 1569 (art. 12), de 1604 (art. 24). La même règle se rencontre dans les capitulations des autres Etats, notamment dans les capitulations anglaise de 1675 (ar. 16), hollandaise de 1680 (art. 5), suédoise de 1737 (art. 6), russe de 1783 (art. 63). Se conformant au principe posé par les capitulations, les différents pays, dans leurs législations, interdirent aussi à leurs nationaux de saisir de toutes les litiges s'élevant entre eux les tribunaux ottomans ; mais si certains de ces pays, comme la France (édit de 1778, art. 1er), la Belgique (loi

---

(1) V. Moore, *Digest of international law*, t. II, pp. 668 et s. — Mandelstam, *op. cit.*, pp. 155 et s.

(2) Ce cas est célèbre. Il s'agissait d'un Belge, Joris, qui, accusé d'avoir participé à un attentat dirigé contre le sultan, fut le 18 décembre 1905 condamné à mort par la Cour criminelle de Constantinople et dont la Belgique avait réclamé la remise à l'effet de le renvoyer devant la Cour d'assises du Brabant : la Turquie refusa de le livrer. Sur cette affaire, qui mettait en cause l'interprétation de l'article 8 du traité du 3 août 1838 entre la Turquie et la Belgique, V. Mandelstam, *op. cit.*, p. 169 et R. D. I. P., t. XIV, p. 554; Noradounghian, R. D. I., 2e série, t. VIII, pp. 119-135; Politis, Revue de droit international privé, 1906, p. 659; Albéric Rolin ,R. D. I., 2e série, t. VIII, pp. 52-303; X, Revue droit international privé, 1906, p. 379. — Comp. Papasian, *Des poursuites pénales et des tribunaux de répression en Turquie*, R. D. I., 2e série, t. XII, p. 426.

du 31 décembre 1851), l'Allemagne (loi du 10 juillet 1879) et l'Autriche-Hongrie (ordonnance du 29 janvier 1855 et loi du 25 mai 1868), attribuent à leurs autorités consulaires la connaissance de tous ces litiges sans exception, d'autres, comme la Grande-Bretagne, la Grèce et l'Italie (loi du 20 janvier 1866, art. 79), restreignent dans une certaine mesure la compétence de leurs consuls en réservant aux tribunaux de la métropole certaines affaires spéciales (questions d'état) (1).

2) Procès entre étrangers de nationalités différentes. — Les procès de cette nature doivent être portés devant l'autorité consulaire ; ce n'est que du consentement formel du demandeur et du défendeur que les officiers ottomans peuvent être saisis. Telle est la disposition de l'article 52 de la capitulation de 1740. L'existence de procès entre étrangers de nationalités différentes n'avait pas été spécialement prévue dans les capitulations françaises antérieures: ces procès se confondaient en réalité avec ceux entre étrangers de même nationalité, car avant que des traités eussent été conclus avec d'autres pays que la France, les étrangers qui ne pouvaient venir en Turquie qu'en se plaçant sous la bannière de la France étaient tous considérés par la Porte comme des Français. La disposition de la capitulation française de 1740 est reproduite expressément dans la capitulation russe de 1783 (art. 58) et, par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée, elle s'impose à tous les pays. Les lois consulaires ne disent pas *en termes formels* que la juridiction contentieuse des consuls s'applique aux contestations entre étrangers de nationalités différentes comme à celles entre étrangers d'une même nationalité, mais on peut admettre qu'elles consacrent *implicitement* cette solution : c'est elle qui spécialement se reflète dans la loi italienne (art. 76), dans l'ordonnance autrichienne (art. 9), dans la loi grecque (art. 129) ; et s'il fallait interpréter l'article 1er de l'édit français de 1778, qui parle des seuls différends entre Français, en ce sens qu'il exclut de la juridiction consulaire les contestations entre étrangers et Français, on serait conduit à saisir de ces contestations la juridiction ottomane, ce que défendent l'esprit de la loi tout autant que le texte des capitulations (2). Quelle est l'autorité consulaire qui ici sera compétente ? A défaut d'une clause précise sur ce point dans les capitulations, l'usage s'est établi que l'autorité consulaire compétente est celle du défendeur. par application de la maxime *actor sequitur forum rei.* Pour les litiges se rattachant à une affaire dont le consul a été saisi en vertu de ses pouvoirs d'adminis-

---

(1) V. Pélissié du Rausas, *op. cit.*, t. I, pp. 282 et s.
(2) V. Mandelstam, *op. cit.*, p. 226. — Pélissié du Rausas, *op. cit.*, t. I, pp. 417-418.

trateur, tels que ceux naissant à l'occasion de la liquidation d'une succession ou d'une faillite, c'est toutefois devant le consul de la nationalité du défunt ou du failli que l'affaire doit être portée. Le système qui précède a cessé pendant quelques années d'être en vigueur à Constantinople. Au cas de contestations entre étrangers de nationalités différentes, une convention par échange de notes, non reproduite dans un protocole, est en effet intervenue en 1820 entre les ambassades d'Angleterre, d'Autriche, de France et de Russie, à laquelle ont adhéré depuis toutes les autres missions diplomatiques de Constantinople, qui a établi dans cette ville des Commissions judiciaires mixtes, composées de deux juges de la nation du défendeur et d'un juge du pays du demandeur, à la nomination des légations respectives, pour fonctionner comme tribunaux de première instance : l'appel de leurs jugements devait être porté devant la Cour compétente pour connaître des sentences rendues par les juges consulaires de l'appelant. Ces commissions mixtes n'ont fonctionné à Constantinople que de 1820 à 1864, époque à laquelle leur autorité fut contestée par un arrêt de la Cour d'Aix (28 novembre 1864) (1).

3) Procès entre étrangers et indigènes. — On a soutenu que, dans les causes civiles ou commerciales où l'une des parties est un étranger et l'autre partie un indigène, la juridiction compétente doit être le tribunal consulaire de l'étranger ou la juridiction ottomane suivant que le défendeur est de nationalité étrangère ou de nationalité indigène. Et, en ce sens, on a invoqué à la fois l'article 5 de la capitulation autrichienne de 1718 qui paraît obliger le créancier ottoman, pour obtenir paiement, à s'adresser au consul du débiteur étranger, et l'article 26 de la capitulation française de 1740 dont la formule dubitative semble indiquer une attribution facultative, mais non une attribution obligatoire de compétence, à la juridiction ottomane. Mais cette argumentation repose sur une inexacte interprétation des textes (2). Dans la réalité, pour les procès entre étrangers et indigènes, il faut dire qu'en règle le litige doit être toujours porté devant les juges ottomans, avec la présence et l'assistance du drogman du consulat étranger. C'est ce qui résulte du texte sainement interprété de l'article 26 de la capitulation française de 1740, comme des articles 41 et 69 du même acte, ainsi que de ceux correspondants des capitulations antérieures de la France de 1535 (art. 4), 1569 (art. 11) et 1604 (art. 47). Et les capitulations des autres pays paraissent aussi favorables à cette solution (Dane-

---

(1) V. Mandelstam, *op. cit.*, p. 226. — Pélissié du Rausas, *op. cit.*, t. I, p. 412.

(2) V. Pélissié du Rausas, *op. cit.*, t. I, pp. 437 et s.

mark, 1746, art. 10 ; Angleterre, 1675, art. 15, 24; Russie, 1783, art. 63 ; Suède, 1737, art. 6 ; etc.). Tel est, au surplus, le système que le gouvernement ottoman a toujours défendu et que les puissances étrangères ont fini elles-mêmes par accepter. Après quelques hésitations, la jurisprudence consulaire a admis que l'incompétence des tribunaux consulaires en cette matière ne pouvait disparaître que du consentement du *gouvernement* ottoman, et seulement dans les questions de statut personnel, de successions et de faillites (1).

Quels sont les juges ottomans qui, dans les procès mixtes ordinaires, doivent être saisis à l'exclusion des tribunaux consulaires ? Les articles 26, 41 et 69 de la capitulation de 1740 font une distinction : les procès inférieurs à 4000 aspres sont jugés par le cadi, juge religieux, et ceux supérieurs à cette somme par le divan impérial, Cour suprême siégeant sous la présidence du grand Vizir et composée du Cheik-ul-Islam, du Reis Effendi, du Kehya Effendi et d'autres dignitaires de l'Etat (2). Mais ce système de la capitulation de 1740 a cessé de s'appliquer le jour où la réforme législative prévue par le Hatti-shérif de Gulhané de 1839 et le Hatti-humayoun de 1856 a introduit en Turquie une juridiction séculière indépendante de la juridiction religieuse, à peu près semblable à celle des autres Etats de l'Europe. Par divers règlements de 1847, 1848 et 1860, le gouvernement ottoman institua à Constantinple et sur d'autres points, pour juger les litiges commerciaux entre ses sujets et les négociants étrangers, des tribunaux de commerce *mixtes* (*Mehkemei tidjaret*), composés de trois indigènes et de deux étrangers pris parmi les nationaux du plaideur étranger ; ces tribunaux devaient juger aussi les litiges civils mobilers entre Ottomans et étrangers au-dessus de 1000 piastres ; quant aux affaires civiles dont le montant n'atteint pas cette somme, elles étaient de la compétence des tribunaux civils sans assesseurs étrangers : dans toutes ces hypothèses, devant la juridiction civile comme devant la juridiction commerciale, le drogman devait toujours être présent (3).

---

(1) V. Mandelstam, *op. cit.*, pp. 252 et s., et R. D. I, P., t. XIV, pp. 5 et s. — Comp. Kebedgy, *La juridiction consulaire et les affaires mixtes en Orient*, R. D. I. P., t. XXVII, p. 313.

(2) M. Pélissié du Rausas a toutefois prétendu que le divan impérial était un conseil de gouvernement et non pas une juridiction, même extraordinaire, et que dès lors la solution qu'il devait donner au litige était moins une solution juridique qu'une solution diplomatique (Pélissié du Rausas, *op. cit.*, t. I, pp. 207 et s., et t. II, p. 246). — V. en sens contraire Mandelstam, *op. cit.*, pp. 49 et s.

(3) V. Mandelstam, *op. cit.*, pp. 1 et s. et R. D. I. P., t. XIV, pp. 5 et s. — Papasian, *Les tribunaux mixtes de commerce en Turquie*, R. D. I., 2e série, t. XII, p. 84.

783. — Aux règles de compétence qui viennent d'être indiquées dans les trois cas spécialement prévus une exception a été apportée en 1867, lorsque les étrangers furent autorisés à acquérir en Turquie, sauf au Hedjaz, des immeubles urbains ou ruraux. La loi ottomane du 16 juin 1867 qui leur a reconnu ce droit et qui, complétée par un protocole du 9 juin 1868 entre la France et la Turquie, auquel ont ensuite adhéré les autres puissances, a revêtu le caractère d'une convention internationale, déclare en effet, dans son article 2, que les tribunaux ottomans seuls, et sans la présence du drogman, peuvent statuer sur les contestations *en matière immobilière*, que ces contestations s'élevent entre étrangers de même nationalité ou de nationalités différentes ou entre étranger et indigène, l'étranger étant demandeur ou défendeur. L'interprétation de cette loi a toutefois provoqué en fait certaines controverses entre la Porte et les missions étrangères tant pour la détermination des tribunaux ottomans compétents (tribunaux civils ordinaires, tribunaux mixtes ordinaires, tribunal religieux du cadi) que pour la précision exacte des contestations en matière immobilière (actions réelles immobilières, actions personnelles immobilières, actions mobilières intentées par un étranger en qualité de propriétaire d'un immeuble). A la différence des puissances, le gouvernement ottoman a toujours soutenu que les actions personnelles immobilières et les actions mobilières intentées par le propriétaire d'un immeuble rentraient, aussi bien que les actions réelles immobilières, dans la compétence exclusive des tribunaux ottomans. Nous estimons qu'en réalité la compétence des tribunaux consulaires a été exclue par la loi de 1867, au bénéfice des tribunaux ottomans, pour toutes les actions immobilières, tant personnelles que réelles, mais pour celles-là seulement (1). Il y a accord entre la Porte et la presque totalité des puissances pour admettre la compétence des tribunaux ottomans en matière de succession immobilière *ab intestat* et celle des tribunaux consulaires en matière de succession immobilière testamentaire (2).

784. — Le pouvoir de juridiction qui, en Turquie, aux termes des capitulations et des lois ou usages qui les ont suivies, appartient aux consuls au sujet de leurs nationaux leur appartient également au regard des *protégés*, étrangers ou indigènes, de leur gouvernement. Cela résulte, pour la France, de l'article 9 de la capitulation de 1604 et des dispositions de celle de 1740, notamment de son article 43 (3).

---

(1) V. en ce sens Pélissié du Rausas, *op. cit.*, t. I, pp. 468-475. — Comp. Mandelstam, *op. cit.*, pp. 114 et s. — Salem, J. I. P., t. XX, p. 46.

(2) V. Mandelstam, *op. cit.*, pp. 131-132, 216-217.

(3) V. Rey, *La protection diplomatique et consulaire dans les Echelles du Levant et de Barbarie*, 1899, pp. 409 et s., 434 et s.

785. — Comment se trouve organisée en Turquie, tant au point de vue pénal qu'aux points de vue civil et commercial, la juridiction des consuls des gouvernements étrangers qui, dans ce pays, pour ce qui concerne leurs nationaux et leurs protégés, prend, en une certaine mesure, la place des autorités indigènes ? L'étendue de cette juridiction, sa composition, sa procédure et les voies de recours auxquelles elle est soumise sont réglées par la législation de chaque Etat, européen ou américain, législation qui se meut dans les limites fixées par les traités. Elles diffèrent sensiblement d'Etat à Etat. Relativement à leur organisation, les tribunaux consulaires peuvent se rattacher à trois types distincts : 1° le type français 2° le type anglais, 3° le type russe.

1° L'organisation des consulats français, qui est l'une des mieux règlementées et des plus complètes, s'appuie sur les règles inscrites dans l'ordonnance de la marine d'aût 1681, l'édit de juin 1778, l'ordonnance du 3 mars 1781 et la loi du 28 mai 1836 relative à la poursuite et au jugement des contraventions, délits et crimes commis par les Français dans les Echelles du Levant et de Barbarie. — En matière répressive, la juridiction consulaire est constituée différemment selon qu'elle doit connaître de contraventions de simple police, de délits ou de crimes : les contraventions de simple police sont jugées par le consul statuant seul et sans appel ; les délits ressortissent, sauf appel devant la Cour d'Aix, à un tribunal composé du consul et de deux Français choisis par lui parmi les notables résidant dans le ressort du consulat ; en ce qui concerne les crimes, le tribunal consulaire, composé comme il est dit pour les délits, se borne à rendre une ordonnance de prise de corps et renvoie pour le jugement à la Cour d'Aix (loi du 28 mai 1836). En matière civile ou commerciale, le consul connaît de la contestation avec la participation de deux notables pris parmi les commerçants français habitant la circonscription consulaire; il ne peut statuer seul que s'il y a impossibilité de se procurer les notables (édit de 1778, art. 6 et 7 ; ord. du 3 mars 1781, art. 50) ; le tribunal consulaire est un juge de première instance, il ne statue en dernier ressort que dans les limites fixées pour les tribunaux civils et de commerce de la France continentale : l'appel, dirigé contre les jugements, doit être porté devant la même cour qu'en matière correctionnelle, c'est-à-dire devant la Cour d'Aix. L'édit de 1778 confère aux tribunaux consulaires français, aux Echelles du Levant, l'ensemble des attributions reconnues en France aux tribunaux civils et de commerce, même en matière de questions d'état (Aix, 20 mars 1862, Sirey, *Rec. pér.*, 1862.2.387). Le demandeur et le défendeur doivent se trouver l'un et l'autre dans le pays où le consul exerce ses fonctions : mais un domicile proprement dit n'est pas exigé. La résidence habituelle dans une

Echelle et l'inscription sur les registres matricules suffisent (nombreux arrêts de la Cour d'Aix). La disposition de l'édit de 1778 n'est pas d'ordre public. Les parties civiles peuvent saisir en France le tribunal du domicile du défendeur ou s'en remettre à des arbitres. La procédure est réglée par l'édit de 1778, et le code de procédure civile de 1806 n'y a apporté aucune dérogation. Mais l'édit ne s'applique qu'aux litiges survenus entre Français ou protégés français. Dans les matières non réglées par l'édit, le code de procédure doit s'appliquer dans les limites où il paraît pouvoir l'être dans les Echelles. — Les jugements consulaires en dernier ressort et les arrêts de la Cour d'Aix en matière répressive et en matière civile ou commerciale peuvent être attaqués par un recours en cassation.

C'est en principe sur le modèle des tribunaux consulaires français que sont organisés les tribunaux consulaires de l'Allemagne, de l'Italie, de la Grèce, de l'Autriche-Hongrie, de la Belgique, des Pays-Bas, de la Suède. Les appels sont portés pour l'Allemagne au tribunal suprême de l'Empire; pour l'Italie, à Ancône et à Gênes; pour la Grèce, à Athènes ; pour la Belgique, a Bruxelles. L'Autriche-Hongrie a institué en 1897 une Cour d'appel spéciale à Constantinople (1).

2° Ce sont des ordres en conseil de 1864, 1865, 1873, 1881, 1890 qui ont réglé la juridiction consulaire britannique en Orient (2). Le système anglais diffère profondément du système français. On y trouve les grands traits de l'organisation judiciaire en vigueur dans la Grande-Bretagne. Trois degrès de juridiction s'offrent aux plaideurs anglais dans les Echelles du Levant : 1° les cours provinciales et locales, juridictions de première instance, siégeant dans tout district consulaire et composées d'un seul juge, le consul chef du district consulaire ou un officier consulaire non commissionné (agent consulaire) ; 2° la Cour suprême ou Haute Cour, instituée à Constantinople mais pouvant tenir ses séances dans n'importe quelle ville du territoire turc, et comprenant deux juges, un juge et un juge assistant nommés par le roi : c'est en principe une juridiction d'appel, mais elle est également juridiction de première instance dans certaines matières importantes enlevées à la connaissance des cours provinciales et locales et elle a encore pour toutes les affaires dépendant des cours inférieures une juridiction concurrente ; 3° le Conseil privé, devant lequel sont portés les appels contre les jugements de la Cour su-

---

(1) V. R. D. I., 2e série, t. XII, p. 91.

(2) V. Piggott, *Exterritoriality, the low relating to consular jurisdiction in oriental countries*, nouv. édit., 1907. — Rioche, *Les juridictions consulaires anglaises dans les pays d'Orient*, 1904, p. 38.

prême ou Haute Cour. Deux organes essentiels complètent cette organisation : 1° les assesseurs, siègeant dans les affaires civiles et criminelles et dans les cas énumérés par les ordres en conseil : ils sont choisis par les cours consulaires parmi les sujets britanniques résidant dans leur district ; ils peuvent être au nombre de un ou deux à la Cour suprême et au nombre de deux à quatre dans les cours provinciales et locales: ils n'ont pas voix délibérative mais seulement voix consultative; 2° le jury, fonctionnant tant au civil qu'au criminel dans les cas indiqués par les ordres en conseil ; le jury se compose de cinq membres (1).

3° Sous la Russie des Tsars, la juridiction consulaire russe en Turquie était exercée par des commissions judiciaires instituées par l'ambassadeur et composées du consul et de deux notables. Les appels dirigés contre les sentences consulaires sont portés au Sénat dirigeant à Saint-Pétersbourg (2).

785. — 3. — Pouvoirs de police. — En dehors des pouvoirs de juridiction qui leur appartiennent en vertu des capitulations, les consuls ont en Turquie, à l'égard de leurs nationaux et aussi de leurs protégés étrangers ou indigènes (3), certains pouvoirs de police. Ils ont sur eux un droit de surveillance qui leur permet notamment de faire des règlements de police obligatoires sous sanction pénale et de procéder à l'expulsion de ceux qui se conduisent mal ou qui se livrent à des intrigues de nature à nuire au bien général. On a dit que les pouvoirs ainsi reconnus aux consuls, en particulier leur droit d'expulsion, sont une conséquence des capitulations par lesquelles l'Etat ottoman s'est dessaisi au profit de divers Etats chrétiens des droits qu'il possède comme autorité territoriale sur les étrangers résidant sur son sol (4). Mais cette explication n'est pas exacte : dans aucun texte des capitulations il n'est fait mention des pouvoirs de police des consuls ; en conférant à leurs agents ces pouvoirs, les Etats chrétiens exercent en réalité leur propre souveraineté et non pas, par délégation, la souveraineté ottomane (5). C'est en définitive dans les législations consulaires des puissances qu'il faut exclusivement en chercher l'origine. Et, à cet égard, on trouve parmi elles une certaine diversité, qui contribue encore à démontrer que les droits de police des consuls ne sont pas une dérivation des capitulations. Si des pays de capitulation comme la France (ordon. du 3 mars 1781, art. 7 et loi du 28 mai 1836, art. 75), la Belgique (loi du 31 décembre 1851,

(1) V. les auteurs cités à la note précédente.
(2) V. F. de Martens, *Traité de droit international*, t. II, pp. 135 et s.
(3) V. Rey, *op. cit.*, p. 483.
(4) Féraud-Giraud, *Du droit d'expulsion attribué aux consuls sur leurs nationaux dans les pays hors chrétienté*, R. D. I., t. XIX, pp. 1 et s.
(5) V. Pélissié du Rousac, *op. cit.*, t. I, pp. 262-263.

art. 35), l'Allemagne (loi du 10 juillet 1879, art. 4) reconnaissent aux consuls le droit de faire des règlements obligatoires pour leurs nationaux et leurs protégés, il en est d'autres, en effet, qui, également signataires de capitulations, comme l'Autriche-Hongrie, la Grande-Bretagne et l'Italie, le leur refusent. De même, le droit d'expulsion, autorisé par l'article 82 de l'édit français de juin 1778 (maintenu par la loi du 28 mai 1836), l'article 31 de l'ordonnance austro-hongroise du 2 décembre 1857, et l'article 311 de l'ordre en conseil britanique du 12 décembre 1873, est formellement repoussé par la législation allemande. En France, à diverses reprises, en 1825, en 1836, en 1865, en 1886 (propositions de MM. Clovis Hugues, de Mahy et Dureau de Vaulcomte), on a demandé l'abrogation du droit d'expulsion des consuls. Une conséquence du droit d'expulsion qui appartient au consul est de rendre inutile pour l'Etat dont il dépend la conclusion avec la Turquie de tout traité d'extradition : usant de son droit, le consul, en effet, pourra toujours faire arrêter le coupable et le livrer aux autorités de son pays.

II. — *Action de la Turquie pour la suppression des capitulations*

786. — Les pouvoirs de juridiction que les capitulations ont conférés aux consuls, et qui en forment la partie principale, ont toujours paru odieux à l'empire Ottoman. Ils constituent, en effet, à ses yeux, des restrictions à la souveraineté d'un Etat, établies contrairement aux règles générales du droit public (1). Aussi, depuis qu'à la séance du Congrès de Paris du 28 février 1856 elle fut admise dans le concert européen, la Turquie n'a-t-elle jamais cessé d'en poursuivre l'abolition. Elle l'a d'abord réclamée officiellement au cours même de ce congrès, le 24 mars 1856, en invoquant un projet de réforme judiciaire qu'elle avait annoncé dix jours avant dans un Hatti-humayoun : en réponse à sa demande les plénipotentiaires se bornèrent à émettre le vœu qu'une délibération soit ouverte à Constantinople après la conclusion de la paix pour réviser les stipulations fixant la condition des étrangers résidant en Turquie; mais ce vœu ne fut point réalisé et la juridiction consulaire continua de subsister. En 1862 et en 1867, à propos de l'extension aux étrangers du droit de propriété foncière en Turquie, la Porte aborda de nouveau la question; et deux ans plus tard, en 1869, par un memorandum du mois d'avril, elle chercha encore à

(1) Les griefs de la Turquie contre le régime judiciaire des capitulations ont été exposés d'une façon spécialement détaillée par le premier délégué turc, Ismet-Pacha, à la Conférence de paix de Lausanne dans la séance plénière du 2 décembre 1922, V. Livre jaune français, Conférence de Lausanne, t. I, p. 446.

porter aux capitulations un coup décisif. Ses tentatives ne produisirent pas davantage l'effet qu'elle espérait. C'est également en vain qu'elle reprit la campagne en 1871. Il lui fut chaque fois répondu qu'on ne pourrait faire droit à ses réclamations que le jour où les réformes si souvent promises par elle auraient été mises réellement à exécution (1). Un traité signé le 17 janvier 1871 entre les puissances et la Turquie (n° 853²) déclare que les parties contractantes « reconnaissent que c'est un principe essentiel du droit international qu'aucune puissance ne peut se libérer elle-même des obligations d'un traité ni modifier ses stipulations, si ce n'est après avoir obtenu l'assentissement des parties contractantes en vertu d'un accord amiable ». En 1878, lors de la signature du traité de Berlin, il fut indiqué dans ce traité que les droits de la juridiction consulaire « doivent rester en vigueur aussi longtemps qu'ils n'auront pas été modifiés avec le consentement des parties intéressées ». Trois années plus tard, la Porte ottomane essaya de réagir. A la date du 11 octobre 1881, par une circulaire, elle tenta d'abroger divers droits accordés aux consuls en vertu d'un usage immémorial. Mais elle se heurta à une énergique protestation des cabinets européens. Des notes collectives furent remises à la Turquie les 25 décembre 1881 et 25 février 1882 : le sultan ne pouvait de sa seule autorité anéantir des usages immémoriaux; une entente avec les Etats intéressés était pour cela indispensable. La Porte parut ensuite devoir être plus heureuse sous le gouvernement des Jeune-Turcs qui, au mois de juillet 1908, se substitua au régime absolu des sultans. En effet, le 26 février 1909, dans le protocole approuvant l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine par l'Autriche-Hongrie et, le 18 octobre 1912, dans le traité de Lausanne mettant fin à sa guerre avec l'Italie, la Turquie ayant déclaré « se proposer d'ouvrir en conférence ou autrement, avec les grandes puissances intéressées, des négociations en vue de faire cesser le régime capitulaire pour le remplacer par le régime du droit international », l'Autriche-Hongrie et l'Italie, dans ces mêmes actes, respectivement, reconnurent le bien-fondé des intentions de l'empire Ottoman et consentirent à lui prêter dès maintenant à cet effet leur plein et sincère appui. De même, au mois d'avril 1910, à M. Ostrorog, conseiller judiciaire de Turquie, qui, chargé par son gouvernement d'étudier la question de la revision des capitulations, l'avait pressenti à ce sujet, le ministre des affaires étrangères de France, M. Pichon, répondit en acceptant le principe de porter des modifications aux capitulations et en se disant prêt à expliquer le point de vue de la Sublime Porte sur cette question aux cabinets des

---

(1) V. Engelhardt, *La Turquie et le Tanzimat*, 1884, t. I, p. 211 et t. II, p. 99. — De Monicault, *Le traité de Paris et ses suites*, 1898, pp. 304 et s.

puissances européennes (1). Effectivement, en 1913, lors des séjours que fit à Paris un des hommes d'Etat de la Jeune Turquie, Djavid Bey, une négociation fut amorcée pour la suppression des capitulations en ce qui concerne la France : on convint de lier la conclusion des pourparlers à l'examen des garanties que la Porte pourrait fournir aux étrangers en échange ainsi qu'à la réforme de la justice ottomane. D'autres puissances se montrèrent encore, à la même époque, disposées à agir pareillement. Cependant des négociations avec les divers Etats pour la suppression des capitulations semblèrent à la Turquie un chemin trop long à parcourir. Profitant de la grande guerre qui venait d'éclater, le gouvernement ottoman résolut donc en 1914 de parvenir à cette suppression par un acte de sa seule volonté : le 9 septembre de cette année, il signifia aux ambassadeurs des divers Etats accrédités à Constantinople une note décidant que les capitulations seraient abolies à compter du 1er octobre suivant (2). Les représentants de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, de la Russie et des Etats-Unis déclarèrent aussitôt ne pouvoir reconnaître à la Turquie le droit d'abroger par un acte unilatéral les traités capitulaires, et ceux de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie, bien que ces puissances fussent à ce moment avec la Porte en rapports particulièrement cordiaux, firent à la note ottomane une réponse analogue. Mais, la Turquie ayant peu après pris dans la guerre le parti des Empires centraux, ceux-ci ne tardèrent pas à changer d'opinion, et le 15 janvier 1917 l'Allemagne signa avec elle un ensemble de traités qui équivalaient à l'abolition des capitulations ; dans un traité du 12 mars 1918, l'Autriche-Hongrie accepta de même nettement la suppression des capitulations par le gouvernement ottoman. Ce succès de la Porte ne devait pas être toutefois définitif. La coalition des puissances centrales et de la Turquie ayant été finalement vaincue, la paix qu'elles signèrent en 1919-1920 rétablit en principe dans l'empire Ottoman le système consulaire antérieurement existant. En effet, par les articles 290, 242 et 225 des traités de paix signés à Versailles le 28 juin 1919, à Saint-Germain le 10 septembre 1919, à Trianon le 4 juin 1920, l'Allemagne, l'Autriche et la Hongrie durent « reconnaître comme étant et demeurant abrogés tous les traités, conventions ou accords qu'elles avaient conclus avec la Turquie depuis le 1er août 1914 ». Et les articles 136 et 261 du traité de paix conclu à Sèvres le 10 août 1920 par la Turquie avec les puissances alliées disposèrent expressément que

---

(1) V. Ostrorog, *Pour la réforme de la justice ottomane*, 1912, p. 316 et préface de M. Mandelstam, pp. XXIII et s.

(2) V. R. D. I. P., t. XXI, p. 488. — Comp. Mazard, *Le régime des capitulations en Turquie pendant la guerre de 1914*, 1923.

« le régime des capitulations résultant des traités, conventions et usages sera rétabli au profit des puissances alliées qui en bénéficiaient directement ou indirectement avant le 1er août 1914 », en attendant qu'une commission spéciale nommée par les puissances alliées ait préparé un régime judiciaire destiné à le remplacer : ce dernier traité étendit même la portée de ce régime, car dans son article 261 il en appliqua le bénéfice « aux puissances alliées qui (comme le Japon) n'en jouissaient pas au 1er août 1914 ». Mais si les traités de Versailles, de Saint-Germain et de Trianon ont été mis en vigueur, le traité de Sèvres n'a pas été ratifié. Et, dès lors, aux yeux de la Turquie (1), dans ses rapports avec les puissances alliées, les choses demeurèrent dans l'état où elles se trouvaient depuis qu'en septembre 1914 l'empire Ottoman avait unilatéralement supprimé les capitulations : les ressortissants étrangers n'eurent, pour la protection de leurs personnes et de leurs biens, d'autres garanties que celles existant dans la législation turque pour les nationaux ottomans. Les puissances alliées ont toutefois soutenu que les capitulations avaient revécu depuis l'armistice imposé à la Turquie le 30 octobre 1918 (2). A la conférence pour la paix dans le Proche-Orient qui s'ouvrit à Lausanne le 21 novembre 1922 afin de substituer au traité de Sèvres une autre convention de paix, la délégation que la Turquie y avait envoyée déclara qu'elle exigeait la suppression des capitulations ou, pour mieux dire, qu'elle considérait le régime capitulaire comme abrogé depuis 1914 par une décision du gouvernement turc et qu'elle ne souffrirait point qu'on le rétablit d'une façon quelconque : la Turquie doit, au point de vue judiciaire, être traitée sur le même pied que tous les autres pays du monde. C'est une thèse toute différente que soutinrent les autres Etats participant à la conférence : ceux-ci déclarèrent ne pouvoir consentir à la disparition des capitulations avant l'établissement d'un autre système qui assurerait aux étrangers des garanties judiciaires et administratives égales à celles qu'elles donnaient et finalement, faisant montre d'un grand esprit de conciliation, ils admirent que, les tribunaux consulaires étant supprimés, les étrangers seraient, en matière civile ou pénale, justiciables des seuls tribunaux ottomans, sans ingérence consulaire, à la seule condition que ces tribunaux, en dehors des affaires immobilières ou des différends d'une valeur inférieur à 50 livres turques, fussent, tout au moins pour une

---

(1) Comp. déclaration d'Ismet-Pacha à la conférence de Lausanne du 28 décembre 1922, Livre jaune, Conférence de Lausanne, t. I, p. 461.

(2) V. Tenekidès, J. I. P., t. XLIII, pp. 104 et 109. — Comp. déclaration de Sir Rumbold à la conférence de Lausanne, séance plénière du 28 décembre 1922, Livre jaune français, Conférence de Lausanne, t. I, p. 458.

période déterminée, composés pour partie ou en majorité de magistrats étrangers proposés à la Turquie par la Cour permanente de justice internationale de la Haye. Cette solution ayant rencontré des objections de la part de la délégation turque, les Alliés proposèrent alors qu'une commission de cinq membres, tous nommés par le gouvernement turc, mais dont deux choisis parmi les fonctionnaires de l'administration de la justice turque et trois parmi les juges titulaires et suppléants de la Cour permanente de justice internationale de la Haye, présenterait au gouvernement tous les candidats parmi lesquels il choisirait les conseillers légistes affectés au service des tribunaux (1). Mais l'intransigeance de la délégation ottomane ne permit pas d'arriver à ce sujet à un accord, et l'échec des négociations sur la question du régime judiciaire des étrangers en Turquie fut l'une des causes qui amenèrent le 5 février 1923 la conférence à se séparer sans résultat. Le projet de traité qui avait été rédigé à Lausanne ayant été soumis à l'Assemblée turque d'Angora, celle-ci y a fait subir de profondes modifications qui, constituant des contre-propositions, ont été adressées au mois de mars 1923 aux puissances qui avaient assisté avec la Turquie à la conférence de Lausanne. En ce qui concerne la question de l'administration de la justice en Turquie, les contre-propositions d'Angora ont demandé qu'il fût stipulé dans le traité de paix à conclure : 1° que les hautes parties contractantes déclarent qu'elles ont complètement abrogé les capitulations en ce qui concerne le régime appliqué aux étrangers comme aussi le système économique et financier résultant des dites capitulations; 2° que le gouvernement turc consent, pour une période d'au moins cinq années, à choisir des conseillers légaux n'appartenant pas aux Etats belligérants mais énumérés sur une liste à soumettre à la Cour de justice de la Haye, qui, dépendant du ministère de la justice, participeront aux travaux de la commission de réformes législatives, contrôleront le fonctionnement, à Smyrne et à Constantinople, des juridictions civile, commerciale et criminelle et recevront toutes les plaintes que les décisions des tribunaux pourraient soulever ou qui seraient causées en raison d'arrestations ou perquisitions et de visites domiciliaires (2). — Avant même la conférence de Lausanne, par un traité du 16 mars 1921 avec la Turquie d'Angora, la Russie des Soviets avait, comme l'avaient fait l'Allemagne en 1917 et l'Autriche-Hongrie en 1918, nettement accepté la suppression des capitulation par le gouvernement otto-man.

---

(1) Livre jaune français, t. I, pp. 442 et s., 479. — Comp. Rougier, *La conférence de Lausanne*, La Vie des Peuples, février 1923, pp. 606 et s.

(2) V. le Temps du 12 mars 1923, pp. 1-2.

III. — *Suppression du régime des capitulations en Turquie : convention de Lausanne du 24 juillet 1923*

787. — Suspendue le 5 février 1923, la conférence de Lausanne a repris ses travaux le 23 avril suivant. Le projet de paix que les puissances alliées lui présentèrent contenait, en ce qui concerne l'abolition des capitulations, un article 26 ainsi rédigé : « Les parties contractantes sont d'accord pour abroger les capitulations concernant le régime des étrangers en Turquie, tant au point de vue des conditions d'accès et de séjour qu'au point de vue fiscal et judiciaire. La convention spéciale conclue sur ce sujet, en date de ce jour, aura même force et valeur au regard des hautes parties contractantes que si les dispositions en figuraient dans le présent traité ». Il résultait de ce texte que, si les Alliés consentaient à la suppression des capitulations, ils entendaient du moins que cette suppression ne devînt un acte définitif qu'après la ratification de la paix de Lausanne. Mais la délégation turque, considérant le régime capitulaire comme un acte unilatéral que la Turquie était parfaitement en droit d'abroger seule en septembre 1914, voulait faire reconnaître à la suppression un effet rétroactif et, dans ce but, elle proposa de l'article 26 la rédaction suivante : « Les hautes parties contractantes déclarent complètement abrogées les capitulations concernant le régime des étrangers en Turquie tant au point de vue d'accès et de séjour qu'au point de vue fiscal et judiciaire, ainsi que le système économique et financier résultant des capitulations ». Les puissances alliées s'opposèrent à l'adoption d'une pareille rédaction qui, en permettant d'attribuer un effet rétroactif à l'abolition des capitulations, aurait non seulement méconnu le caractère contractuel de celles-ci mais présenté de graves inconvénients pratiques : avec la thèse ottomane, la Turquie eut pu, en effet, contester la validité d'un grand nombre de jugements consulaires. Finalement, l'entente s'établit sur un texte qui devint l'article 28 du traité de paix de Lausanne du 24 juillet 1923, et qui était conçu en ces termes : « Les Hautes Parties contractantes déclarent accepter, chacune en ce qui la concerne, l'abolition complète des capitulations en Turquie à tous les points de vue ». Et, dans une convention relative à la compétence judiciaire, signée également le 24 juillet 1923 à Lausanne, il fut nettement stipulé que l'abolition des capitulations n'aurait lieu que pour l'avenir, car l'article 15 de cette convention dispose qu' « en toutes matières, sous réserve de l'article 16, les questions de compétence judiciaire *seront*, dans les rapports entre la Turquie et les autres puissances contractantes, réglées conformément aux

principes du droit international » (1). Il ne pouvait être toutefois question pour les puissances alliées de supprimer les capitulations, sans qu'en même temps elles s'assurassent que, tout au moins pendant une période de temps déterminée, des garanties seraient données en Turquie à leurs nationaux pour une bonne administration de la justice. Dans le projet qu'elles soutinrent à Lausanne au mois d'avril, elles demandèrent donc notamment, comme elles en avaient déjà émis l'idée lors de la première conférence, que le gouvernement turc s'engagerait à prendre à son service des conseillers légistes de nationalité neutre choisis par lui sur une liste présentée par la Cour de justice internationale de la Haye, dont un au moins devrait siéger dans les tribunaux de Constantinople, Smyrne, Samsoun et Adana et qui devraient se trouver en majorité dans ceux des tribunaux ou cours statuant en dernier ressort, et que, dans les villes de Constantinople, Smyrne, Samsoun et Adana, les arrestations de sujets étrangers et les perquisitions à leur domicile ne pourraient avoir lieu qu'avec le consentement préalable de l'un des conseillers légistes. Mais la Turquie refusa énergiquement d'accepter un régime transitoire de ce genre pour l'administration de la justice à la suite de l'abrogation des capitulations : elle estima que toute restriction imposée à la nomination des magistrats constituerait une atteinte à sa souveraineté qu'aucun Etat indépendant ne pourrait admettre. Les puissances alliées durent à la fin céder. Dans la déclaration sur l'administration judiciaire qu'elles signèrent avec la Turquie le 24 juillet 1923, elles déclarèrent en effet, conformément aux propositions de la Turquie, ne reconnaître aux conseillers légistes, pendant un délai d'au moins cinq années, d'autres attributions que de participer aux travaux des commissions législatives, de suivre, sans s'immiscer dans l'exercice des fonctions des magistrats, le fonctionnement des juridictions civiles, commerciales et pénales turques et de recevoir toutes plaintes auxquelles pourraient donner lieu soit l'administration de la justice civile, commerciale ou pénale, soit l'exécution des peines, soit l'application des lois, avec mission d'en rendre compte au ministre de la justice. C'était une garantie purement platonique qui était donnée aux étrangers, désormais livrés entièrement à la justice ottomane. — Il n'est plus dorénavant qu'un seul cas où les étrangers pourront échapper aux juridictions turques : aux termes de l'article 16 de la convention de Lausanne du 24 juillet 1923 relative à la compétence judiciaire, à moins que les parties en cause ne se soumettent par écrit à la juridiction des

---

(1) V. Salem, *Fixation de la date à laquelle ont été abrogées les capitulations en Turquie*, J. I. P., t. LII, p. 514. — Ténékidès, *Régime post-capitulaire en Turquie*, J. I. P., t. LI, p. 351.

tribunaux turcs, qui statueront d'après la loi nationale des dites parties, les tribunaux nationaux ou les autres autorités nationales siégeant dans le pays auquel ressortit la partie dont le statut est en cause seront seuls compétents vis-à-vis des ressortissants non musulmans des puissances contractantes en matière de statut personnel, c'est-à-dire pour toutes les questions concernant le mariage et la communauté conjugale, le divorce, la séparation de corps, la dot, la paternité, la filiation, l'adoption, la capacité des personnes, la majorité, la tutelle, la curatelle, l'interdiction, ainsi qu'en matières mobilières en ce qui concerne le droit de succession testamentaire ou *ab intestat* et les partages et liquidations : la raison de cette concession était qu'en Turquie le statut du droit de famille ressortissait aux juridictions religieuses et non aux tribunaux civils. — Ainsi, après presque cent années d'efforts, l'Etat ottoman obtenait enfin la disparition du régime capitulaire en vigueur depuis près de quatre siècles, sans qu'aucune compensation sérieuse fût accordée aux puissances pour la sauvegarde des droits de leurs nationaux : toute ingérence des représentants consulaires des Etats étrangers se trouvait désormais abolie. — Le 27 septembre 1923, les postes étrangères, issues du régime des capitulations (n° 260[2]), ont cessé de fonctionner en Turquie, spécialement à Constantinople.

B. — Egypte (1)

788. — Avant 1840 l'Egypte n'était qu'une province ordinaire de l'empire Ottoman ; après cette date, elle en devint une province privilégiée ou, suivant certains, un Etat vassal (n° 189 et 191), et elle demeura telle juridiquement jusqu'en 1914, époque à laquelle elle fut placée sous le protectorat de droit de la Grande-Bretagne; ce protectorat a pris fin le 15 mars 1922 par la proclamation de l'indépendance de l'Egypte. Quelle fut, dans ce pays hors chrétienté, aux différentes périodes de son évolution, la situation des consuls étrangers ?

---

(1) V. Anzilotti, *Nature juridique des tribunaux mixtes d'Egypte*, R. I., 1907, p. 256. — Asser, *Administration de la justice en Egypte*, R. D. I., t. II, p. 504. — Bableb, *Le renouvellement des pouvoirs des tribunaux égyptiens de la réforme*, R. D. I. P., t. VI, p. 331 et t. VII, p. 214. — Bahi el Dine Barakal, *Des privilèges et immunités dont jouissent les étrangers en Egypte vis-à-vis des autorités locales*, 1912. — Van Bemeler, *L'Egypte et l'Europe par un ancien juge mixte de 1881 à 1884*. — Benoit, *Etude sur les capitulations entre l'Empire ottoman et la France et sur la réforme judiciaire en Egypte*, 1890. — Blanchard, *Le régime des capitulations et les tribunaux mixtes en Egypte*, Bulletin du Comité de l'Afrique française, juin 1922, Supplément n° 6 : renseignements coloniaux. — Bonnevay, *L'organisation judiciaire de l'Egypte*, 1902. — Bousquet, *Les nouveaux tribunaux*

789. — *1re période.* — Tant qu'elle fut placée sous la souveraineté extérieure de l'empire Ottoman, l'Egypte a été soumise, comme celui-ci, au régime des capitulations: tous les traités conclus entre la Turquie et les puissances étrangères lui étaient en effet normalement applicables. Le firman de la Porte qui en 1841 donna l'Egypte à Mehemet Ali à titre héréditaire et les actes du sultan des 21 mai 1866 et 5 juin 1867 ont spécialement déclaré que les capitulations seraient observées dans ce pays. Ce n'est pas à dire cependant qu'en fait celles-ci aient été toujours appliquées en

---

égyptiens, Revue des Deux-Mondes, 1er mars 1878. — Catellani, *La reforma delle capitolazioni in Egitto secondo le proposte di lord Cromer*, R. I., 1907, n° 3. — Delono, *Du système législatif, de l'organisation judiciaire, du régime hypothécaire en Egypte*, 1908. — Dutrieux, *La question judiciaire en Egypte*, R. D. I., t. VIII, p 573. — Paul Fauchille, *De l'exécution en France des jugements rendus par les tribunaux mixtes d'Egypte*, J. I. P., t. VII, p. 457 ; *Les tribunaux mixtes d'Egypte*, R. D. I. P., t. I, p. 126. — Fayet, *Les tribunaux mixtes d'Egypte*, 1912. — Féraud-Giraud, *Les institutions judiciaires en Egypte*, R. D. I., t. XXII, p. 70. — Gabba, *Conflit de compétence entre les tribunaux consulaires et les tribunaux mixtes égyptiens*, Giur. ital., 1906, p. 737. — Garcia de Herreros, *Les tribunaux mixtes d'Egypte*, 1915. — Gavillot, *Essai sur les droits des Européens en Turquie et en Egypte*, 1875. — Gidel, *Les projets de réforme du régime des capitulations en Egypte d'après les rapports de lord Cromer*, R. D. I. P., t. XIII, p. 408. — Von Grunau, *Die Staats und völkerrechtliche Stellung Ægyptens*, 1903. — Guillaumot, *De l'Egypte moderne en droit international: les procès mixtes avant et après la réforme judiciaire*, 1891.— Hagens, *Van der ægyptischen Justizreform*, 1883. — Harry Scott, *The Law affecting Foreigners in Egypt*, 1908. — Jacobovits, *Rapports de la commission internationale réunie au Caire*. — Kauffmann, *Le droit international et la Dette publique égyptienne*, R. D. I., t. XXII, p. 556 et t. XXIII, pp. 18, 144, 266. — Jozon, *Etude sur l'organisation des nouveaux tribunaux égyptiens*, Bull. Société Législat. comparée, 1877, p. 468. — Laget, *De la condition juridique des Français en Egypte*, 1890. — Lamana, *Formule exécutoire et exequatur à donner aux décisions des différentes juridictions fonctionnant en Egypte*, J. I. P., t. XLI, p. 504. — Lamba, *De l'évolution de la condition juridique des Européens en Egypte*, 1896. — Mancini, *La réforme judiciaire en Egypte; Modificazione della giurisdizione esercitata dei consolati italiani in Egitto*. — Martin-Sarzeaud, *La réforme judiciaire en Egypte*, J. I. P., t. XI, p. 584 et t. XIII, p. 270. — Minnaert, *Le Caire et la justice internationale en Egypte*, 1899. — Nicoullaud, *L'Egypte et la Réforme judiciaire*. — Obissier, *Etude sur les capitulations et la réforme judiciaire en Egypte*, 1875. — Patureau-Mirand, *Les tribunaux mixtes d'Egypte*, 1899. — Privat, *De l'organisation judiciaire en Egypte*, J. I. P., t. XIV, p. 521. — Renault, *Etude sur le projet de réforme judiciaire en Egypte*, Bull. Société Législat. comparée, 1875, p. 255. — Ruzé, *La situation internationale de l'Egypte*, R. D. I., 3e série, t. III, p. 385 et t. IV, p. 66.— Saripolos, *La réforme judiciaire égyptienne*, R. D. I., t. IX, p. 558. — Silvestre, *La réforme judiciaire en Egypte*. — Simaika, *Compétence des tribunaux mixtes d'Egypte en matière civile et commerciale*, 1892. — Soulhi-Ghali, *Les tribunaux de la réforme*, R. D. I., 2e série, t. X, p. 465. — Timmermans, *La réforme judiciaire en Egypte et les capitulations*. — Vercamer, *La juridiction mixte égyptienne et ses attributions législatives*, 1911. — Vivante, *La giurisdizione dei tribunali misti e consolari in Egitto*, Rivista Coloniale, t. I, p. 197. — Winckel, *La réforme judiciaire en Egypte*.

Egypte de la même manière que dans les autres parties de l'empire Ottoman. Au cours du XIXe siècle, par suite de l'affluence de plus en plus nombreuse des étrangers, un droit coutumier s'y constitua qui peu a peu les déforma pour donner aux consuls étrangers un pouvoir de juridiction beaucoup plus large qu'en Turquie. Ce droit coutumier se peut effectivement résumer dans les règles suivantes : 1° En matière pénale, l'étranger doit être jugé par le consul de son pays, que la victime de l'infraction commise soit un autre étranger ou un indigène, alors qu'en Turquie le consul n'est compétent que si la victime est un autre étranger. 2° En matière civile et commerciale, même dans les contestations immobilières, l'étranger est justiciable de la juridiction de son consul lorsqu'un indigène figure dans la contestation comme demandeur, mais non lorsqu'il y figure comme défendeur, tandis qu'en Turquie la juridiction du consul ne peut être jamais saisie des litiges immobiliers et cesse d'être compétente dans les autres litiges dès qu'un indigène y est intéressé soit comme défendeur, soit même comme demandeur. Les seules lois que le consul doit appliquer sont celles du pays qui l'a institué (1).

En 1861 furent institués, en matière commerciale, au Caire et à Alexandrie, des tribunaux mixtes, organisés en adjoignant aux tribunaux de commerce ottomans deux assesseurs étrangers pris pour chaque affaire dans la nationalité du plaideur étranger. qui diminuèrent d'autant la compétence des consuls. Mais, quelques années après, des modifications plus importantes furent réalisées en Egypte. Frappé des inconvénients que présentait à divers points de vue la justice des consuls (2), le ministre des affaires étrangères du khédive, Nubar Pacha, adressa en 1867 à son souverain un rapport tendant à établir des tribunaux mixtes composés d'étrangers et indigènes, auxquels serait remise une grande partie de la juridiction appartenant aux tribunaux consulaires. Et son rapport, après avoir été l'objet de longues négocations avec les puissances qu'interrompit la guerre franco-allemande de 1870, aboutit le 24 février 1873 à un projet de règlement d'organisation judiciaire pour les procès mixtes en Egypte, auquel adhérèrent successivement les différents gouvernements. Le règlement, qui porte la date du 10 novembre 1874 et dont la mise en vigueur n'a eu

---

(1) V. Pélissié du Rausas, *op. cit.*, t. II, pp. 343 et s., 2e édit., pp. 246 et s. — V. aussi Blanchard, *Le régime des capitulations et les tribunaux mixtes en Egypte*, Bulletin du Comité de l'Afrique française, juin 1922, Renseignements coloniaux, pp. 159 et s. — Lamba, *De l'évolution de la condition juridique des Européens en Egypte*, pp. 32 et s., 64 et s.

(2) V. l'indication de ces inconvénients dans Blanchard, *op.* et *loc. cit.*; Pelissié du Rausas, *op. cit.*, t. II, p. 267, et 2e édit., p. 270; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. IV, pp. 740 et s.

lieu que le 1er février 1876, a, conformément à l'idée même de Nubar Pacha, restreint, dans certaines limites, pour une période de cinq années, la juridiction exercée par les consuls étrangers en Egypte, en créant au Caire, à Alexandrie, à Zagazig (ensuite à Ismaïlia et à Mansourah) des tribunaux de première instance composés chacun de quatre juges étrangers et de trois juges indigènes et à Alexandrie une cour d'appel comprenant quatre magistrats indigènes et sept magistrats étrangers: ces tribunaux sont des tribunaux égyptiens qui rendent la justice au nom du khédive et dont les membres, fonctionnaires égyptiens, sont nommés et rémunérés par l'autorité locale ou officiellement présentés à celle-ci par leurs propres gouvernements. Il en résulte qu'à partir du 1er février 1876 la situation des étrangers au point de vue de l'immunité de juridiction s'est trouvée régie en Egypte à la fois par les règles de l'ancien droit coutumier inspirées des capitulations et par les principes posés dans le nouveau règlement d'organisation judiciaire. Comment se concilient leurs différentes dispositions? L'idée générale qu'il convient de poser est que les juridictions consulaires, ayant survécu à la réforme judiciaire, subsistent avec leurs attributions dans la mesure où celles-ci n'ont pas été expressément atteintes par la réforme. Distinguons pour préciser les matières pénale, civile et commerciale: I. *Matière pénale.* 1° Sont soumises à la juridiction des tribunaux mixtes les contraventions de police commises par les étrangers, à l'exception de celles aux règlements de police édictés par les consuls qui ne peuvent être jugées que par la juridiction consulaire ; les contraventions commises par les indigènes sont jugées par la juridiction indigène. 2° Le pouvoir juridictionnel des tribunaux mixtes, en matière criminelle et en matière correctionnelle, s'exerce à la fois sur les indigènes et sur les étrangers, mais il ne s'exerce sur eux que pour certains crimes et délits limitativement déterminés: crimes et délits commis directement contre les magistrats, les jurés et les officiers de justice dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ; crimes et délits commis directement contre l'exécution des sentences et des mandats de justice; crimes et délits imputés aux juges, jurés et officiers de justice quand ils sont accusés de les avoir commis dans l'exercice de leurs fonctions ou par suite d'abus de ces fonctions; en dehors de ces infractions à la juridiction des consuls reste compétente pour juger leurs nationaux quelle que soit la nationalité de la victime. — II. *Matière civile et commerciale.* 1° Les juridictions consulaires sont seules compétentes pour connaître des contestations entre étrangers de même nationalité, de même que les juridictions indigènes ont seules compétence pour juger les litiges entre indigènes. 2° Les tribunaux mixtes sont seuls compétents pour statuer sur

les contestations s'élevant soit entre indigènes et étrangers, soit entre étrangers de nationalités différentes. 3° Si l'intérêt d'un tiers d'une nationalité autre que celle des deux parties en cause, qui sont de même nationalité, étrangère ou indigène, apparaît dans un débat, les tribunaux mixtes deviennent compétents. 4° Les tribunaux mixtes sont compétents, à l'exclusion des tribunaux consulaires, pour connaître des actions immobilières entre étrangers de même nationalité. 5° Les contestations en matière de statut personnel (état et capacité des personnes, statut matrimonial, successions, tutelles et curatelles) qui s'élèvent entre deux étrangers de nationalités différentes ou entre un indigène et un étranger relèvent, dans le premier cas, de la juridiction consulaire de l'étranger défendeur et, dans le second, de la juridiction consulaire étrangère si l'étranger est défendeur, et de la juridiction indigène si c'est l'indigène qui est défendeur. 6° Ne sont pas soumises aux tribunaux mixtes mais doivent être portées au tribunal religieux les demandes des étrangers contre un établissement pieux en revendication de la propriété d'immeubles possédés par cet établissement (immeubles wakfs) ; mais sont soumises à ces tribunaux les demandes en revendication dans lesquelles l'établissement pieux joue le rôle de demandeur et toutes autres actions, possessoires ou pétitoires, mobilières ou immobilières, quel que soit le rôle de l'établissement pieux dans l'instance. 7° Les juridictions mixtes, sans pouvoir statuer sur la propriété du domaine public, ni interpréter ou arrêter l'exécution d'une mesure administrative, peuvent juger, dans les cas prévus par le code civil, les atteintes portées à un droit acquis d'un étranger par un acte d'administration. Au point de vue de la compétence respective des tribunaux mixtes et des tribunaux consulaires, la jurisprudence égyptienne considère comme « indigènes » tous les sujets ottomans et non pas seulement les sujets « égyptiens » et comme « étrangers » tous les non Ottomans et non pas seulement les nationaux de l'une des puissances ayant adhéré à la réforme judiciaire, sauf qu'il est nécessaire pour autoriser la compétence des tribunaux mixtes que la puissance, si elle est une puissance capitulaire, ait donné son adhésion à la réforme ; l'Etat égyptien et ses diverses administrations sont traités comme des particuliers indigènes dans leurs procès avec des étrangers (1). — III. Les agents et consuls généraux, les consuls, les vice-consuls, leurs familles et toutes les personnes attachées à leur service ne sont pas justiciables des tribunaux mixtes, ce qui conduit à dire, d'une part, que ces personnes ne peuvent être poursuivies que devant leurs juridictions

(1) V. Pélissié du Rausas, *op. cit.*, t. II, pp. 324 et 340; 2e édit., pp. 327 et 343.

nationales et, d'autre part, qu'elles doivent porter devant les tribunaux indigènes leurs réclamations contre un indigène ; cette dernière conséquence ne laissait pas d'être bizarre et souffrait certaines difficultés (1). — Le règlement d'organisation judiciaire de 1874 a prévu l'institution d'un Conseil des conflits, composé de deux conseillers ou juges des tribunaux mixtes désignés par le président de la cour d'Alexandrie et de deux consuls choisis par le consul de l'inculpé, pour trancher les conflits de compétence entre la juridiction mixte et la juridiction consulaire. — En même temps que des tribunaux mixtes étaient ainsi institués en Egypte pour restreindre le droit de juridiction des consuls étrangers, une législation spéciale à l'Egypte, qui comprenait un code civil, un code de commerce, un code de commerce maritime, un code de procédure civile et commerciale, un code pénal et un code d'instruction criminelle, avait été aussi édictée, d'accord avec les puissances, pour être appliquée par les nouveaux tribunaux : c'est un avocat français, établi en Egypte, M. Maunoury, qui rédigea ces codes en s'inspirant largement de ceux qui existaient en France.

A la situation nouvelle que faisait aux consuls le règlement de 1874 et aux règles de compétence que ce règlement posait pour les tribunaux mixtes, plusieurs modifications ont été postérieurement apportées : 1° Un décret du 26 mars 1900 a, dans le cas de faillites mixtes, c'est-à-dire dans le cas d'une différence de nationalité entre le failli et l'un de ses créanciers, enlevé à la compétence des consuls, pour les soumettre à celle des tribunaux mixtes, les délits de banqueroute simple et de banqueroute frauduleuse ainsi que certains délits connexes à ces faits, imputables à d'autres que le failli; les banqueroutes étrangères on indigènes où tous les créanciers et le prévenu se trouvent être de la même nationalité, restent de la compétence des juridictions soit consulaires, soit indigènes (2). 2° Un autre décret du même jour a décidé, par interprétation de l'article 9 du règlement de 1874, que la compétence des tribunaux mixtes en matière immobilière s'applique non pas aux contestations entre indigènes mais seulement à celles entre indigènes et étrangers ou entre étrangers de même nationalité ou de nationalités différentes. 3° Le même décret stipule que la municipalité d'Alexandrie, où l'élément étranger est prépondérant, n'est pas, dans ses rapports avec les indigènes, justiciable des tribunaux mixtes. 4° Le décret du 26 mars 1900 a donné de l'article 11 du règlement de 1874 une nouvelle rédaction ainsi conçue : « Les tribunaux mixtes ne

---

(1) V. Pélissié du Rausas, *op. cit.*, t. II, p. 372; 2e édit., p. 380.
(2) V. Babled, R. D. I. P., t. VII, p. 216.

pourront pas statuer sur la propriété du domaine public. Ils ne pourront connaître des actes de souveraineté ni des mesures prises par le gouvernement en exécution et en conformité des lois et réglements d'administration publique. Mais, sans pouvoir interpréter un acte d'administration ou en arrêter l'exécution, ils seront compétents pour juger les atteintes portées par cet acte à un droit acquis d'un étranger, reconnu soit par des traités, soit par des lois, soit par des conventions » (1). 5° Un décret khédivial du 1er mars 1901, approuvé par les puissances, décide que les agents diplomatiques ou consulaires, envoyés de l'étranger en Egypte (*missi*), et leurs familles peuvent actionner les indigènes devant les tribunaux mixtes, sans cependant être justiciables de ces tribunaux comme défendeurs, sauf dans le cas de demandes reconventionnelles jusqu'à concurrence de la demande principale, et que, s'ils s'occupent d'affaires commerciales ou industrielles, possèdent ou exploitent des immeubles en Egypte, ils sont soumis à la juridiction mixte pour les affaires commerciales, industrielles et réelles dans lesquelles leur qualité officielle n'est pas en cause.

Le règlement judiciaire n'ayant abrogé les capitulations que sur les points qui y sont directement ou expressément contraires et ce règlement ne contenant aucune disposition relative à la condition des protégés et aux effets de la protection, les sujets étrangers, ottomans ou égyptiens protégés par une puissance étrangère doivent sous son empire, comme avant sa publication, être assimilés au point de vue de la juridiction aux nationaux de la puissance protectrice. Divers accords passés par l'Egypte avec la France en 1874 et avec l'Autriche-Hongrie, l'Allemagne et la Russie en 1875 ont laissé sous la compétence de leurs tribunaux consulaires les actions dirigées contre les établissements religieux ou d'instruction protégés par ces pays, et d'autres accords intervenus en 1902 avec l'Autriche et en 1903 avec la France ont rendu ces mêmes établissements justiciables de la juridiction mixte pour les contestations dans lesquelles ils jouent le rôle de demandeur.

C'est seulement pour une période de cinq années, à compter du 1er février 1876, que les tribunaux mixtes avaient été établis en Egypte. A l'expiration de cette période d'essai, leurs pouvoirs ont été prorogés pour une année, et cette prorogation fut ensuite suivie par d'autres d'une durée soit annuelle, soit quinquennale. Au moment où en 1914 la Grande-Bretagne proclama son protectorat sur l'Egypte, les tribunaux mixtes s'y trouvaient maintenus

---

(1) V. Babled, R. D. I. P., t. VI et t. VII. — Blanchard, *La théorie de l'acte de souveraineté et de l'acte d'administration en dróit mixte égyptien*, R. D. I. P., t. XX, p. 433.

par un décret du 30 janvier 1910 qui les avait prorogés pour cinq ans. Toutes ces prolongations successives étaient-elles vraiment nécessaires pour leur conserver la vie ? On l'a contesté (1), en argumentant du texte de l'article 40, alinéa 2, titre III, du règlement de 1874 aux termes duquel « après la période quinquennale (fixée par lui), si l'expérience n'a pas confirmé l'utilité pratique de la réforme judiciaire, il sera loisible aux puissances soit de revenir à l'ancien ordre de choses, soit d'aviser, d'accord avec le gouvernement égyptien, à d'autres combinaisons » : ce texte, a-t-on dit, rendait la réforme définitive dès lors qu'à la date du 1er février 1881 les puissances ne déclaraient pas que l'expérience de la réforme avait été mauvaise ; or, en fait, une pareille déclaration n'est point intervenue.

Au point de vue de la juridiction, les choses demeurèrent en Egypte, après l'occupation qu'en fit la Grande-Bretagne en 1882, exactement ce qu'elles étaient avant cette date. L'accord franco-anglais du 8 avril 1904, par lequel la France, imitée ensuite par l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et l'Italie, prit l'engagement de ne pas entraver l'action de l'Angleterre en Egypte « en demandant qu'un terme soit fixé à l'occupation britannique ou de toute autre manière », ne modifia pas davantage la situation, car il ne contint aucune réserve sur les pouvoirs exceptionnels des consuls et sur les tribunaux égyptiens de la réforme. Les uns et les autres ont donc été respectés et ils devront continuer de l'être tant qu'un nouvel accord ne viendra pas les toucher (2). Il fut même déclaré expressément dans un des articles secrets de cet accord (art. 2) que le gouvernement britannique n'avait pas pour l'instant l'intention de proposer aux puissances des changements dans le système des capitulations ou dans l'organisation judiciaire de l'Egypte. En réalité, la Grande-Bretagne n'était pas toutefois sans espérer qu'un jour viendrait où quelque accord modificatif pourrait intervenir. En effet, dans une lettre explicative de la convention du 8 avril adressée à Sir Monson, le secrétaire d'Etat britannique, Lord Lansdowne, parla de l'époque où « l'Egypte serait mûre pour l'introduction d'un système législatif et judiciaire semblable à celui qui existe dans les autres pays civilisés », et, dans des rapports de 1905 et de 1906 sur la situation de l'Egypte, Lord Cromer, haut-commissaire de l'Angleterre en Egypte, proposa à son gouvernement de tels changements au régime des capitulations et à l'institution des tribunaux mixtes qu'ils équivalaient en réalité à leur

---

(1) V. Paul Fauchille, *Les tribunaux mixtes d'Egypte : leur prorogation et leurs modifications*, R. D. I. P., t. I, p. 130.

(2) V. Politis, R. D. I. P., t. XI, p. 697.

suppression (1). Mais l'accord ainsi escompté devait encore se faire attendre.

789[1]. — *2e période.* — En substituant le 18 décembre 1914, au commencement de la grande guerre, un protectorat de droit au protectorat de fait qu'elle avait établi sur l'Egypte par son occupation prolongée, la Grande-Bretagne n'a nullement entendu y abolir par là même et de sa seule volonté les capitulations (2) et les tribunaux de la réforme. Aucune déclaration, en effet, ne fut faite en ce sens dans les actes qu'elle rendit, et, en fait, les pouvoirs des tribunaux mixtes qui venaient à expiration au mois de janvier 1915 furent le 29 décembre 1914 l'objet d'un renouvellement pour la durée d'une année, qui se continua ensuite par de nouvelles prorogations jusqu'au 1er novembre 1921. La puissance protectrice ne pensait pas cependant qu'elle devait maintenir indéfiniment le régime actuellement en vigueur; elle voulait seulement en renvoyer à plus tard la revision qui devrait avoir lieu en accord avec les pays intéressés. « Le système des traités connu sous le nom de capitulations n'est plus en harmonie avec l'avenir du pays, écrivait en décembre 1914 le haut commissaire britannique au prince Hussein qui allait être fait sultan d'Egypte, mais le gouvernement britannique considère comme plus à propos de remettre la revision de ces traités jusqu'à la fin de la guerre actuelle » (3). C'est effectivement de la sorte que ce gouvernement opéra. Par les traités de paix qu'en 1919 et 1920 il signa avec l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie et la Hongrie, il imposa à ces divers pays, avec la reconnaissance du protectorat britannique, la renonciation au bénéfice du régime des capitulations (Versailles, art. 147 et s. ; Saint-Germain, art. 102 et s. ; Neuilly, art. 63 ; Trianon, art. 86 et s.). Et, vers la même époque, il « exprima aux autres puissances le désir de les voir renoncer au régime des capitulations en Egypte en faveur de la Grande-Bretagne, afin de la mettre mieux à même de répondre à la satisfaction des intéressés aux responsabilités qu'elle y a assumées ». Il leur fit en outre connaître « son intention de ne pas conseiller au sultan d'Egypte de renouveler à leur expiration le pouvoir des tribunaux mixtes ». Ces décisions devaient dans son esprit servir de base à une modification de l'organisation judiciaire dont il prit soin d'ailleurs d'informer aussi les différents gouvernements

---

(1) V. Bulletin du Comité de l'Afrique française, avril 1907, p. 147. — Gidel, R. D. I. P., t. XIII, p. 408. — Morel, R. D. I. P., t. XIV, p. 413.

(2) Les puissances qui, en 1914, bénéficiaient en Egypte des capitulations étaient au nombre de quinze: Etats-Unis d'Amérique, France, Grande-Bretagne, Italie, Espagne, Hollande, Belgique, Norvège, Suède, Danemark, Grèce, Portugal, Russie, Allemagne et Autriche-Hongrie.

(3) Bulletin du Comité de l'Afrique française, 1915, p. 78.

en leur annonçant que de nouveaux tribunaux mixtes seraient constitués à la place de ceux de 1874 et des tribunaux consulaires, désormais supprimés, pour exercer toute la juridiction qui avait appartenu jusqu'ici aux uns et aux autres. Le tout, au surplus, déclarait la Grande-Bretagne dans ses communications à certaines puissances, devait être réalisé dans un délai assez court : « à compter du 1er novembre 1921 ». Mais des complications qui surgirent à l'intérieur de l'Egypte, où dès la fin des hostilités de la grande guerre s'était manifesté un mouvement nationaliste contre le protectorat britannique et en faveur de l'indépendance, vinrent apporter à l'accomplissement de l'œuvre projetée par l'Angleterre de sérieux obstacles : c'est en vain qu'à la suite de longues négociations le gouvernement britannique se dit disposé à reconnaître l'indépendance de l'Egypte en se réservant des pouvoirs exclusifs pour la solution du problème de la réforme judiciaire, les nationalistes égyptiens s'opposèrent à une semblable réserve qu'ils affirmèrent contraire aux droits d'un Etat vraiment indépendant (1) ; on ne put dès lors, dans ces conditions, qu'ajour-

(1) En 1920, à la tête d'une mission spéciale, le secrétaire d'Etat britannique pour les colonies, Lord Milner, tint au Caire avec une délégation égyptienne des conférences pour l'établissement du régime de l'Egypte; et au cours de ces conférences fut soulevée la question des capitulations et des tribunaux mixtes. Dans le memorandum du 18 août 1920 qui, comme résultat des conférences, esquissa les bases possibles d'une entente entre la Grande-Bretagne et l'Egypte, on stipula que « des modifications au régime des capitulations seraient assurées par des accords à conclure par la Grande-Bretagne avec les diverses puissances capitulaires, qui pourvoiront à la suppression des tribunaux consulaires de manière à rendre possible la réorganisation de l'extension de la juridiction des tribunaux mixtes ainsi que l'application à tous les étrangers en Egypte de la législation (y compris la législation en matière fiscale) établie par le corps législatif égyptien », et que « les décrets (du gouvernement égyptien) pour la réorganisation des tribunaux mixtes contiendraient des clauses conférant à ces tribunaux toute la juridiction jusqu'ici exercée par les tribunaux consulaires étrangers » (articles 7 et 10 du memorandum du 18 août 1920, Bulletin du Comité de l'Afrique française, Renseignements coloniaux, 1921, pp. 81-82). Mais le projet d'accord ainsi établi ne reçut pas un accueil favorable de la part de la nation égyptienne. C'est encore de la suppression des capitulations qu'il fut question dans les négociations sur l'indépendance égyptienne qu'à la suite de l'échec de la mission de Lord Milner le président du Conseil égyptien Adly Pacha poursuivit à Londres en 1921 avec le gouvernement britannique. Le projet de convention entre la Grande-Bretagne et l'Egypte que le marquis Curzon présenta le 10 novembre 1921 à Adly Pacha, et que celui-ci repoussa le 15, déclarait, en effet, que « le gouvernement de Sa Majesté Britannique continuera à conduire les négociations pour l'abolition des capitulations avec les diverses puissances jouissant des capitulations et accepte d'être responsable de la protection des légitimes intérêts des étrangers en Egypte, ledit gouvernement devant toutefois conférer avec le gouvernement égyptien avant de conclure aucun traité formel à ce sujet ». Mais Adly Pacha repoussa le 15 novembre le projet Curzon comme ne tenant pas compte des droits d'une Egypte indépendante (art. 9 du projet de conven-

ner dans les rapports des deux parties le problème des modifications à apporter au régime des capitulations et à celui des tribunaux mixtes. Aussi aux démarches que la Grande-Bretagne avait faites auprès des Etats capitulaires, un certain nombre de ces Etats ne consentirent à répondre qu'en signant avec elle des conventions qui stipulèrent la suppression des capitulations, c'est-à-dire leur renonciation à la juridiction de leurs consuls, non pas à partir d'une date fixe et déterminée, mais seulement, d'une manière générale, « dès la mise en vigueur d'une organisation judiciaire nouvelle en Egypte sous l'autorité ou le contrôle de la Grande-Bretagne » ; ainsi firent la Grèce le 4 septembre 1920, le Portugal le 9 décembre 1920, la Norvège le 22 avril 1921, la Suède le 8 juillet 1921 et le Danemark le 14 juillet 1921 (1). Et, d'autre part, le sultan d'Egypte, bien loin de ne pas renouveler au 1er novembre 1921 les pouvoirs des tribunaux mixtes comme le lui avait conseillé le gouvernement britannique, décida, par un décret du 31 octobre 1921, d'accord avec la plupart des gouvernements intéressés (certains comme la Hollande, la France et la Grèce n'acceptant toutefois la prorogation que pour un temps limité) (2), de proroger le maintien des tribunaux mixtes « pour une période indéterminée », « la date de l'expiration de leurs pouvoirs devant être fixée par décret publié au Journal officiel un an au moins avant cette date ». C'était ainsi laisser intact le système du *statu quo*. Le régime des capitulations et les tribunaux mixtes qui en sont issus ont donc, dans la réalité, continué, sous le régime du protectorat, à fonctionner en Egypte comme par le passé. La seule conséquence que produisit ce régime fut l'assurance expresse que la Grande-Bretagne obtint de plusieurs puissances qu'elles feraient, le moment venu, dans certaines conditions, disparaître leurs privilèges capitulaires.

Les décisions qu'ont prises en 1920 et en 1921 certaines puissances et l'Egypte en ce qui concerne la suppression des capitulations et la prorogation des tribunaux mixtes sont de nature

---

tion du marquis Curzon en date du 10 novembre 1921, Bulletin du Comité de l'Afrique française, 1921, p. 402. — V. aussi le rapport d'Adly Pacha du 8 décembre 1921, Bulletin précité, Renseignements coloniaux, 1922, p. 24).

(1) V. les textes de ces conventions dans le Recueil de traités de la Société des Nations, t. II, p. 367; t. V, pp. 34 et 330; t. VI, p. 182; t. VII, p. 258.

(2) La Hollande n'accepta cette prorogation des tribunaux mixtes que pour une période d'un an. Quant à la France et à la Grèce, elles n'y consentirent que pour une période de trois mois « en attendant des explications supplémentaires »; mais elles y donnèrent ensuite une pleine adhésion sans réserve, et, alors, une loi égyptienne du 29 avril 1922 déclara prorogés pour une période indéterminée même à l'égard des nationaux français et hellènes les pouvoirs des tribunaux mixtes égyptiens (V. J. I. P., t. XLVIII, pp. 908 et 1034; Bulletin de l'Institut intermédiaire international, 1921, t VII, p. 141).

à soulever en pratique de graves difficultés. Les tribunaux mixtes pourront-ils demeurer compétents à l'égard des nationaux des puissances capitulaires qui n'ont pas, dans les termes du décret égyptien du 31 octobre 1921, adhéré à leur renouvellement ; ne devront-ils pas plutôt laisser la place en ce qui les concerne aux tribunaux consulaires de ces nationaux ? Il semble bien que, d'après la jurisprudence égyptienne sur la compétence des tribunaux mixtes (V. ci-dessus), ce soit la dernière thèse qu'il faille adopter. Mais, dans cette éventualité, si l'on conçoit la compétence des tribunaux consulaires lorsque le sujet de la puissance non adhérente est défendeur, comment l'admettre quand au contraire il est demandeur, et cependant en pareil cas les tribunaux mixtes ne peuvent pas par hypothèse être saisis du procès? Enfin, que décider si le plaideur appartient à une puissance qui tout à la fois n'a pas accepté la prorogation des tribunaux mixtes et a renoncé au régime des capitulations ? Il suffit de signaler une partie des problèmes qui peuvent ainsi se poser pour s'apercevoir de leur complexité (1).

789². — *3ᵉ période.* — Les choses sont demeurées telles après qu'au commencement de l'année 1922 la Grande-Bretagne eût officiellement et d'une manière unilatérale proclamé l'indépendance de l'Egypte. En effet, dans sa déclaration à l'Egypte du 28 février 1922 qui, mettant fin au protectorat, a fait de celle-ci un « Etat souverain et indépendant », le gouvernement de Sa Majesté Britannique prit soin de « réserver absolument à sa discrétion la protection des intérêts des étrangers » et les Egyptiens continuèrent de soutenir qu'étant indépendants ils avaient seuls le droit de négocier la suppression des capitulations avec les puissances intéressées. Ainsi que l'a dit le premier ministre britannique, M. Lloyd George, en communiquant aux Chambres la déclaration présentée à l'Egypte (2), c'est seulement le jour où à cet égard entre la Grande-Bretagne et le gouvernement égyptien interviendra un accord tenant compte des intérêts de chacune des deux parties que le *statu quo* cessera de rester intact. Mais, à l'heure actuelle, cet accord n'est point encore intervenu et on ne peut prévoir le moment où il aura lieu. Tout accord quelconque, au demeurant, ne pourrait être opposable aux puissances étrangères, car, on l'a vu (n° 789¹), celles qui en 1920 et 1921 ont traité avec le gouvernement britannique n'ont consenti à substituer à la juridiction de leurs consuls que celle de tribunaux « sous l'auto-

---

(1) V. au sujet de ces problèmes Pupikofer et Pangalo, Journal des tribunaux mixtes d'Egypte du 14 novembre 1921, et J. I. P., t. XLVIII, p. 908.

(2) V. Bulletin du Comité de l'Afrique française, 1922, p. 127 et Renseignements coloniaux, 1922, p. 71.

rité de la Grande-Bretagne » et pour autant que celle-ci « exercera en Egypte le contrôle nécessaire pour sauvegarder leurs intérêts », et il n'est pas à supposer que les autres se montrent moins exigeantes. La suppression des capitulations dans une Egypte pleinement indépendante devra donc impliquer nécessairement au moins l'existence de juridictions mixtes, composées partiellement de juges étrangers; c'est seulement le jour où les progrès de l'Egypte auront fait d'elle l'égale des Etats les plus civilisés de l'Europe qu'il pourra être question d'y reconnaître vis-à-vis des étrangers la compétence exclusive de tribunaux purement égyptiens. Ainsi se produira, en attendant le quatrième, le troisième stade de l'évolution du droit consulaire en Egypte : les consuls étrangers dans ce pays, après s'être approprié d'abord tous les pouvoirs de juridiction sur leurs nationaux et les avoir ensuite partagés avec des tribunaux mixtes, les abandonneront finalement à ces derniers. Ils seront alors dépouillés encore des droits exceptionnels de police qu'il possédaient et, cessant de constituer de véritables agents diplomatiques, ils seront sur tous les points assimilés en Egypte aux consuls des puissances étrangères dans les pays d'Occident. Telle est bien la situation que prévoyaient pour eux les conventions que signèrent en 1920 et en 1921 nombre d'Etats avec la Grande-Bretagne au sujet de la future organisation judiciaire égyptienne.

789[3]. — Quoique l'Allemagne ait par l'article 147 du traité de paix de Versailles du 28 juin 1919 déclaré renoncer à partir du 4 août 1914 au régime des capitulations en Egypte (n° 789[1]), elle a, par l'article 3 d'une convention passée le 16 juin 1925 avec l'Egypte en dehors de tout visa de la Grande-Bretagne, obtenu du gouvernement égyptien qu'il rétablisse par délégation provisoire la justice consulaire allemande en Egypte dans les conditions où les tribunaux allemands étaient compétents jusqu'en 1914, la dite délégation devant prendre fin au moment de la mise en vigueur d'une nouvelle organisation judiciaire ayant compétence par rapport à tous les étrangers en Egypte (1).

C. — Bulgarie

790. — Ayant cessé par le traité de Berlin du 13 juillet 1878 d'être une simple province de l'empire Ottoman pour devenir une principauté autonome sous la suzeraineté du sultan, la Bulgarie n'en est pas moins demeurée soumise au régime des capitulations.

---

(1) V. le texte de la convention du 16 juin 1925 entre l'Allemagne et l'Egypte dans le Bulletin du Comité de l'Afrique française, 1925, Supplément n° 7, Renseignements coloniaux, p. 287.

L'article 8 de ce traité a en effet stipulé : « Les immunités et privilèges des sujets étrangers, ainsi que les droits de juridiction et de protection consulaires, tels qu'ils ont été établis par les capitulations et les usages, resteront en pleine vigueur (en Bulgarie) tant qu'ils n'auront pas été modifiés du consentement des parties intéressées ». Ce maintien des capitulations s'expliquait par la défiance des puissances envers la culture et l'organisation sociale de la Bulgarie. — Malgré les termes du traité de Berlin qui stipulaient une assimilation complète, la portée des privilèges capitulaires n'est cependant pas restée la même que dans l'empire Ottoman. Alors qu'en Turquie les capitulations sont fondées non seulement sur le texte des traités, mais sur les usages reçus qui en constituent une interprétation extensive, elles n'ont été appliquées en fait en Bulgarie que sur la seule base des traités, en rejetant beaucoup des extensions coutumières que ceux-ci avaient subies en Turquie : au Congrès de Berlin, les plénipotentiaires russes avaient même à cette fin proposé de supprimer l'expression « usages » dans la rédaction de l'article 8. Même dans cette limite d'assez nombreuses différences ont fini par séparer dans la pratique le régime suivi en Bulgarie de celui appliqué en Turquie: 1° Dans les affaires de simple police ou correctionnelles, la victime indigène d'un acte délictueux commis par un étranger n'a pas en Bulgarie la faculté de s'adresser au tribunal consulaire de l'étranger ; ce sont les tribunaux bulgares qui doivent avoir toujours compétence. 2° En Bulgarie, en matière criminelle, la procédure et le jugement peuvent demeurer à la compétence locale si le consul s'y prête. 3° En Bulgarie, les tribunaux consulaires n'interviennent pas entre étrangers et bulgares, et ici il n'existe pas pour la connaissance de ces litiges de tribunaux mixtes. 4° La plupart des puissances ont renoncé à la présence de juges et d'assesseurs étrangers dans les instances soumises aux tribunaux locaux (1). — Dans les pays de capitulations, les attributions de souveraineté en matière de surveillance et de police appartenant aux consuls, l'autorité locale n'a pas le droit d'expulsion. C'est la règle dont la France, lors de l'affaire Chadourne (2), en 1891, a réclamé l'application ; mais, en d'autres occasions, suivant une pratique commune à plusieurs légations, elle a laissé procéder à des expulsions, se bornant à faire parvenir après coup au ministre des affaires étrangères bulgare une autorisation d'expulser. Si en pays de capitula-

(1) V. Calary de Lamazière, *Les capitulations en Bulgarie*, 1905. — Caleb, *Du régime des capitulations en Turquie par rapport à la Bulgarie*, 1908. — Scelle, *L'indépendance bulgare*, R. D. I. P., t. XVI, pp. 554 et s.

(2) V. Mérignhac, *Les capitulations et l'incident franco-bulgare de 1891*, R. D. I. P., t. XXIV, p. 147.

tions il n'y a pas place logiquement à extradition, il en est différemment en Bulgarie où l'action de la justice locale peut s'exercer effectivement jusqu'à l'heure de l'exécution. — Quoique très atténués en fait, les privilèges capitulaires des étrangers n'en ont pas moins été toujours extrêmement pénibles au patriotisme bulgare. Aussi, le gouvernement de Sofia, comme le traité de Berlin le lui permettait, s'est-il efforcé, pour y échapper par un texte formel, de négocier avec les puissances étrangères. Il est ainsi parvenu, le 31 décembre 1905/13 janvier 1906, à conclure avec la France un traité de commerce, dont l'article 21 déclara que « les tribunaux de la Principauté connaîtront à l'avenir des contestations civiles ou commerciales entre les ressortissants français et les sujets bulgares, sans que l'autorité consulaire ait à intervenir », et l'article 22 disposa que « les ressortissants français commerçant et résidant en Bulgarie pourront être déclarés en faillite par les tribunaux bulgares qui procèderont aux opérations et à la liquidation de la faillite, sans que l'autorité consulaire ait à intervenir ». C'était, semble-t-il, de la part de la France, rēnoncer au régime des capitulations. Mais il fut dit dans une déclaration du même jour que ces dispositions du traité n'entreraient en vigueur qu'en même temps que les accords similaires conclus ou à conclure par la Bulgarie avec l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Russie. Une déclaration du 26 novembre/9 décembre 1905 entre la Bulgarie et la Grande-Bretagne avait déjà convenu de dispositions indentiques, mais la Grande-Bretagne avait aussi, comme la France, stipulé que les dispositions ne prendraient vigueur qu'autant que les gouvernements d'Allemagne, d'Autriche-Hongrie, de France, d'Italie et de Russie auraient fait un accord analogue avec la Bulgarie. Or, des accords de cette nature n'ont pas en fait été passés avec tous ces Etats: l'Autriche-Hongrie n'a point consenti à l'abrogation des prérogatives consulaires pour ce qui concerne l'exécution. — Les choses changèrent-elles après que le prince Ferdinand eût le 22 septembre/5 octobre 1908 proclamé à Tirnovo la Bulgarie libre et indépendante et que ce fait eût été ensuite enregistré par l'Europe et ratifié par la Turquie elle-même ? Le lendemain même de la proclamation d'indépendance, le ministre de la justice bulgare expédia aux chefs de corps dans les divers ressorts judiciaires une circulaire confidentielle leur prescrivant de ne plus désormais tenir compte de l'existence des capitulations dans l'administration de la justice. Cet acte de volonté unilatérale, qui prétendait produire pour la Bulgarie une situation juridique internationale nouvelle, amena une protestation immédiate de la part des agents diplomatiques étrangers. Alors le gouvernement bulgare décida de négocier avec les puissances : le 24 avril/7 mai 1909, il envoya aux représentants de celles-ci à

Sofia une circulaire leur demandant d'interposer leurs bons offices pour que le système des capitulations, tel qu'il existait en Bulgarie, fût définitivement aboli. Les négociations entreprises à cette fin n'aboutirent pas toutefois à un résultat effectif. Il fut bien question en 1913-1914 d'un traité entre la France et la Bulgarie par lequel la première de ces puissances aurait renoncé à ses prérogatives capitulaires, mais cette solution ne s'est pas finalement réalisée. Au surplus, un fait nouveau se produisit bientôt qui éloigna de la Bulgarie la plupart des grandes puissances : à la fin de 1915, elle se déclarait, dans la guerre mondiale, en faveur de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie contre la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Russie. Le traité de paix de Neuilly, que la Bulgarie dut signer le 27 novembre 1919 après sa défaite, vivifia en conséquence de nouveau les capitulations en déclarant d'une manière expresse qu'elles existaient toujours à son égard. Ce traité donna néanmoins à entendre qu'elles pourraient faire l'objet de conventions spéciales pour les modifier ou les supprimer. Son article 175 disposa, en effet, dans les termes suivants : « Les immunités et privilèges des sujets étrangers ainsi que les droits de juridiction et de protection consulaires attribués en Bulgarie aux puissances alliées et associées en vertu des capitulations et usages ainsi que des traités pourront faire l'objet de conventions spéciales entre chacune des puissances alliées et associées intéressées et la Bulgarie ».

D. — Roumanie

790[1]. — Jusqu'au XVIII[e] siècle, en raison de l'autonomie sous la protection de la Porte Ottomane que des capitulations passées avec celle-ci en 1391, 1460, 1513 et 1520 leur avaient reconnue, les Principautés roumaines du Danube, Valachie et Moldavie, ne furent pas considérées par les puissances comme soumises au régime capitulaire qui gouvernait les rapports de celles-ci avec l'empire Ottoman. Mais, à cet égard, un changement se produisit aux dernières années du XVIII[e] siècle, à la suite des tendances dominatrices qu'à cette époque la Turquie manifesta vis-à-vis des Principautés. Les deux grandes puissances voisines de ces dernières, l'Autriche et la Russie, pour contrebalancer l'influence ottomane, cherchèrent alors à y acquérir une prépondérance qui put finalement conduire à leur annexion. A cette fin, en vertu du traité de Koutschouk-Kaïnardgi de 1774 qui leur avait reconnu certains pouvoirs sur la Moldavie et la Valachie, la Russie en 1781 obtint de la Turquie d'installer dans ces pays des consuls chargés de la juridiction extraordinaire attachée au régime capitulaire, et l'année suivante l'Autri-

che se fit accorder un droit semblable. Successivement, en invoquant ces précédents, les autres puissances agirent comme la Russie et l'Autriche ; et finalement, à la suite de longues négociations, la Prusse en 1786, la France en 1795 et l'Angleterre en 1802 réussirent à obtenir à leur tour dans les mêmes conditions la nomination de consuls dans les Principautés. Celles-ci devinrent ainsi, au début du XIX^e^ siècle, aux yeux de l'Europe, de véritables pays de capitulations. Et, en fait, les limites du régime capitulaire y furent fréquemment dépassées par l'Angleterre, par l'Autriche et par la Russie. Il en alla ainsi jusqu'au traité de Paris du 30 mars 1856. Ce traité, tout en déclarant dans son article 22 que les Principautés continueraient à jouir, sous la souveraineté de la Porte et sous la garantie des puissances contractantes, des privilèges et des immunités dont elles sont en possession, qu'aucune protection exclusive ne serait exercée sur elles par une des puissances garantes et qu'il n'y aurait aucun droit particulier d'ingérence dans leurs affaires intérieures, ne supprima pas toutefois vis-à-vis d'elles le régime des capitulations. Mais il prévoyait, par son article 24, l'institution de divans *ad hoc* appelés à faire connaître les vœux des populations pour l'organisation définitive des Principautés ; et d'un des premiers actes des divans qui furent convoqués en 1857 fut d'émettre le vœu que « les étrangers qui habitent les Principautés fussent soumis aux juridictions dn pays, les Etats chrétiens ne pouvant avoir aucun intérêt à maintenir à l'égard des Principautés des capitulations qui n'y sont point applicables et qui sont cause de confusions et d'innombrables conflits ». L'article 23 du traité de Paris avait, d'autre part, décidé d'établir à Bucarest une Commission internationale ayant pour tâche de s'enquérir de l'état actuel des Principautés et de proposer les bases de leur future organisation, et, au cours de leurs délibérations en 1857, les Commissaires de France, de Russie et de Sardaigne déclarèrent que « la juridiction consulaire n'ayant été quant au fond établie en Orient que pour protéger les étrangers contre la législation musulmane, son application paraît une anomalie dans un Etat où il n'y a pas de Musulmans et où la législation est chrétienne ». Une première atteinte était donc dès le lendemain même du traité de 1856 portée à la juridiction consulaire à la fois par les représentants des Principautés et les agents de certaines des grandes puissances. Malgré cela, la convention de Paris du 19 août 1858, signée entre l'Autriche, la France, la Prusse, la Russie, la Sardaigne et la Turquie pour l'organisation des Principautés unies de Moldavie et de Valachie, n'admit pas l'abolition de la juridiction consulaire, sous le prétexte que la garantie qu'offraient les juridictions indigènes n'était pas encore suffisante. Elle déclara , dans le dernier alinéa de son article 8 :

« Comme par le passé, les traités internationaux qui sont conclus par la Cour suzeraine avec les puissances étrangères seront applicables aux Principautés dans tout ce qui ne portera pas atteinte à leurs immunités ». Les puissances continuèrent dès lors de maintenir la juridiction consulaire dans les Principautés ; seulement elles n'étaient pas absolument opposées à ce que des modifications y fussent apportées. C'est en ce double sens que se prononça le 20 décembre 1861 l'ambassadeur français à Contantinople dans une note au consul de France à Bucarest : « Vous déclarerez au gouvernement de Bucarest, disait M. de Moustier à M. Tillos, que les puissances considèrent les capitulations avec la Sublime-Porte comme étant en pleine vigueur dans les Principautés du Danube et qu'elles doivent par conséquent y être observées. Toutefois il est à désirer que nous sachions s'il est quelques articles dans les capitulations qui, en considération des changements qui se sont introduits dans l'état social des Principautés, pourraient être modifiés dans la pratique ou qu'on pourait laisser tomber en désuétude ». Et en 1862, dans une conférence des consuls qui se tint à Belgrade pour discuter du système des capitulations en Serbie et aussi en Roumanie, si on ne put obtenir l'unanimité pour les supprimer, on parvint à s'entendre sur une solution transactionnelle qui conserverait dans son entier la juridiction consulaire pour les procès civils ou criminels entre étrangers et abandonnerait aux tribunaux indigènes la compétence dans les procès mixtes sauf le droit d'assistance du consul. Une telle attitude des représentants officiels de l'Europe ne pouvait qu'affermir la résistance des Principautés contre l'application du régime capitulaire. Elles refusèrent en fait aux consuls l'assistance des agents publics indigènes, huissiers et autres, pour l'exécution de leurs sentences, et, le 22 novembre 1869, elles obtinrent de la Russie que celle-ci, par une convention, déclarât abolie la juridiction consulaire russe : mais cette convention ne fut pas ratifiée ; d'autre part, le 9 janvier de cette même année, leur ministre de la justice adressa à son collègue des affaires étrangères une note aux fins d'informer les consuls d'avoir à ramener le droit spécial qu'ils ont voulu créer dans les limites du droit commun en matière de juridiction consulaire et, par un arrêt de 1873, la Cour suprême de Bucarest refusa de reconnaître aucune autre juridiction que celle des tribunaux institués en vertu d'une loi expresse. — La guerre de 1877-1878 entre la Turquie et la Russie fut l'événement qui devait faire disparaître définitivement le régime capitulaire. Après avoir le 18/30 avril 1877 déclaré l'état de guerre avec la Turquie, le Parlement de Bucarest proclama le 10/22 mai suivant, solennellement et à l'unanimité, l'indépendance des Principautés unies, devenues le royaume de Roumanie, et celui-ci usa immédia-

tement de cette proclamation de son indépendance pour refuser formellement en fait d'accorder encore aux consuls le droit d'exercer la juridiction consulaire telle qu'elle se pratiquait dans les pays capitulaires. Par l'article 43 du traité de Berlin du 13 juillet 1878, qui mit fin à la guerre, les puissances contractantes, savoir l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Russie et la Turquie reconnurent l'indépendance de la Roumanie. Mais, par son article 49, il fut disposé : « Des conventions pourront être conclues par la Roumanie pour régler les privilèges et attributions des consuls en matière de protection dans la Principauté. Les droits acquis resteront en vigueur tant qu'ils n'auront pas été modifiés d'un commun accord entre la Principauté et les parties intéressées ». Cet article 49 maintenait donc en droit, sauf convention contraire, le régime des capitulations. Déjà, toutefois, le 21 mars 1878, la Roumanie avait obtenu de l'Italie la suppression de la juridiction consulaire et, neuf ans plus tard, par un acte du 2/14 mai 1887, auquel la France et l'Allemagne ont acquiescé, elle l'obtint également de l'Autirche pour les protégés qui ne sont pas des nationaux des consuls. Dans l'intervalle, une exécution pratique fut donnée à l'article 49 du traité de Berlin par la conclusion de conventions consulaires, basées uniquement sur le droit commun en la matière, signées successivement avec la Suisse le 14 février 1880, l'Italie le 5/17 août 1880, la Belgique le 31 décembre 1880/12 janvier 1881 et les Etats-Unis le 3/17 juin 1881. Et ces conventions, qui consacraient l'abolition des capitulations en Roumanie, servirent de modèle à celles que conclurent ensuite les autres Etats. Un arrêt de la cour d'appel de Bucarest du 16/28 février 1901 a décidé que la juridiction des consuls étrangers dans les Principautés danubiennes, tout en y existant en fait, était illégale dès avant le traité de Berlin de 1878 (1).

E. — Serbie

790². — Pas plus qu'en Bulgarie et en Roumanie, le traité de Berlin du 13 juillet 1878 n'a supprimé directement les capitulations en Serbie, qu'il déclarait indépendante. Son article 37 décida en effet: « Les immunités et privilèges des sujets étrangers, ainsi que les droits de juridiction et de protection consulai-

---

(1) V. Boeresco, *La situation politique des anciennes Principautés roumaines du Danube avant 1878*, R. D. I. P., t. IV, p. 324. — Engelhardt, *La Turquie et les Principautés danubiennes sous le régime des capitulations*, R. D. I., t. XI, p. 532. — Flaischlen, *Les attributions judiciaires des consuls étrangers en Roumanie*, R. D. I., 2e série, t. IV, p. 235. — De Monicault, *Le traité de Paris et ses suites (1856-1871)*, 1898, pp. 159 et s.

res, tels qu'ils existent aujourd'hui, resteront en pleine vigueur tant qu'ils n'auront pas été modifiés d'un commun accord entre la principauté et les puissances intéressées ». Ce n'est que par des traités postérieurement conclus par la Serbie que les capitulations y ont été abolies. Des traités de ce genre ont été passés avec la plupart des puissances. C'est par l'article 26 d'un traité du 18 janvier 1883 signé avec la Serbie que la France a renoncé aux immunités et privilèges conférés par les capitulations, sauf pour les affaires litigieuses intéressant des Français et des sujets de puissances qui n'auraient pas renoncé au bénéfice des capitulations. Des conventions de commerce et de navigation ont été conclues par la Serbie avec la Grande-Bretagne en 1880, avec la Russie le 13 mai 1883 et avec l'Italie le 29 octobre/9 novembre 1888; la France a signé à son tour une convention de cette nature le 23 décembre 1906/5 janvier 1907 (1).

F. —Monténégro

790³. — Au Monténégro, où l'indépendance de fait existait bien avant le traité de Berlin de 1878, qui l'a consacrée expressément en son article 26, les capitulations n'ont jamais été appliquées.

G. — Bosnie et Herzégovine

790⁴. — Par l'article 25 du traité de Berlin du 13 juillet 1878, les provinces ottomanes de Bosnie et d'Herzégovine ont été soumises à l'occupation et à l'administration de l'Autriche-Hongrie, le sultan continuant à en demeurer théoriquement le souverain. En droit, d'après le traité de Berlin, les capitulations devaient y être considérées comme maintenues. Mais l'Autriche les supprima en 1880 dans ces provinces: une ordonnance autrichienne du 5 novembre 1880 y organisa en effet des juridictions pour remplacer celles des consuls. Et le retrait de ces régions de la juridiction consulaire dont elles jouissaient en vertu des capitulations turques fut accepté par les puissances, spécialement par l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Russie. Au mois d'octobre 1908, l'Autriche-Hongrie a déclaré étendre son droit de souveraineté sur les deux provinces ottomanes et, après la guerre mondiale de 1914-1919, celles-ci ont été rattachées au royaume des Serbes, Croates et Slovènes (n° 347). — Un décret du gouvernement particulier bosniaque, en date du 13 novembre

(1) V. Rachitch, *Le royaume de Serbie*, 1901, p. 739.

1881, a étendu la juridiction consulaire austro-hongroise sur les sujets bosno-herzégoviniens *résidant en territoire ottoman.*

H. — Grèce

790[5]. — C'est dans le premier tiers du XIX[e] siècle que la Grèce a été soustraite à la souveraineté de l'empire Ottoman. Et dès les premiers actes qui l'ont détachée de cet empire, la disparition des capitulations a été plus ou moins expressément proclamée. En vertu des protocoles 1 et 3 de la conférence tenue à Londres le 3 février 1830 entre les plénipotentiaires de France, de Grande-Bretagne et de Russie, au sujet de l'indépendance de la Grèce, la Grèce a été déclarée former un Etat indépendant devant jouir de tous les droits politiques, administratifs et commerciaux attachés à une indépendance *complète,* et la France a formellement renoncé à tout protectorat sur les religieux catholiques du pays. C'était implicitement reconnaître que le régime capitulaire cessait d'exister dans la Grèce devenue libre. Et cette cessation s'appliquait sans exception à toutes les nations, à la Turquie comme à toutes les autres, car le premier des trois protocoles du 3 février 1830 auxquels l'empire Ottoman a adhéré déclarait: « Les sujets des deux Etats (Grèce et empire Ottoman) seront traités réciproquement, sous le rapport des droits de commerce et de navigation, comme ceux des autres Etats en paix avec l'empire Ottoman et la Grèce ». Les résultats de la conférence de Londres furent au surplus consignés dans une convention arrêtée à Constantinople le 21 juillet 1832 entre la France, la Grande-Bretagne et la Russie. — L'article 8 du traité de 1832 prévoyait la conclusion entre la Grèce et la Turquie d'un traité de commerce et de navigation. Les négociations à cet effet furent longues et laborieuses. Dans un premier projet signé le 3 mars 1840 la Turquie réussit à faire insérer un article 25, alinéa 2 qui reconnaissait aux consuls de Turquie en Grèce, comme à ceux de Grèce en Turquie, un droit de juridiction arbitrale dans les procès entre les sujets des deux Etats en matière civile et commerciale ; cette clause, et d'autres encore, empêchèrent la Grèce de ratifier ce projet. Ce ne fut qu'en 1854, grâce à l'intervention amicale de la France et de la Grande-Bretagne, que les pourparlers furent repris, et ils aboutirent à un traité signé à Canlidja le 27 mai 1855 et ratifié le 9 juillet suivant. Ce traité revenait en définitive à appliquer le droit commun international à la Turquie en Grèce, c'est-à-dire à écarter toutes immunités particulières pour les consuls de Turquie comme pour ceux des autres nations. Une double dérogation fut toutefois apportée en Grèce au droit commun de la compétence des tri-

bunaux locaux au profit des consuls ottomans: 1° Les consuls ottomans en Grèce ont le droit d'exercer une juridiction gracieuse sur leurs nationaux du consentement de ceux-ci dans les procès nés entre eux en matière civile et commerciale (art. 24, al. 3). 2° Les délits, crimes ou autres actions punissables commis à bord des bâtiments marchands de Turquie, en rade ou dans les ports de la Grèce, par un ou plusieurs hommes de l'équipage envers un ou plusieurs hommes du même ou d'un autre équipage de navire portant le même pavillon ou des passagers de la même nation, ne peuvent être poursuivis ou jugés par les autorités locales : l'instruction et le jugement en seront exclusivement dévolus aux consuls ou autres autorités compétentes de la partie dont le pavillon couvre le navire conformément aux lois respectives des deux pays ; il en est de même des différends de toute autre nature s'élevant entre les personnes susmentionnées (art. 25). Dès sa mise en vigueur, le traité de Canlidja fut interprété dans la pratique comme soumettant les sujets et les consuls ottomans en Grèce au droit commun international, et en fait les deux dérogations apportées par lui à ce droit commun restèrent plus ou moins lettre morte. On ne peut signaler qu'une seule prétention en sens contraire en 1857: le consul turc de Syra prononça une sentence de condamnation contre un de ses nationaux reconnu débiteur d'un de ses compatriotes ; mais il fut mis opposition à l'exécution de cette sentence par des décisions successives du tribunal de Syra, de la Cour d'Athènes et de l'Aéropage ; et le gouvernement ottoman n'éleva aucune protestation contre elles. La guerre qui en 1897 éclata entre la Turquie et la Grèce, et qui fut malheureuse pour ce dernier Etat, conduisit la Turquie à affirmer certaines prétentions. Elle soutint que le traité du 27 mai 1855 accordait à la Turquie en Grèce les mêmes privilèges qu'il reconnaissait en Turquie à la Grèce, et elle prétendit que le protocole de 1830, en déclarant traiter « réciproquement » les sujets des deux Etats comme ceux des autres Etats en paix avec l'empire Ottoman et la Grèce, avait entendu soumettre les Turcs en Grèce au régime des capitulations si ce régime devait être appliqué aux Grecs en Turquie. Ces prétentions n'étaient pas sérieuses. D'après le traité de paix du 4 décembre 1897 qui mettait fin à la guerre, une nouvelle convention consulaire entre la Grèce et la Turquie devait être conclue dans les trois mois après la ratification du traité. Mais les négociations de cette convention furent difficiles et se prolongèrent indéfiniment sans résultat. Au cours de ces négociations, la Turquie voulut obtenir que les consuls ottomans bénéficiassent en Grèce d'un régime plus avantageux que celui qui y était accordé aux consuls des autres nations. Finalement, en 1900, on décida de recourir pour arriver à un résultat à un arbitrage des

ambassadeurs des grandes puissances à Constantinople, prévu d'ailleurs dans le traité de paix de 1897. Et la sentence arbitrale intervint le 2 avril 1901 : il résulta de la combinaison de son préambule avec son article 6 que les consuls ottomans ne peuvent plus avoir en Grèce, comme le leur accordait l'article 24, alinéa 2 du traité de Canlidja, un droit de juridiction gracieuse sur leurs nationaux; l'article 25 du traité de 1855 est de même aboli. Dorénavant, ce n'est plus seulement *en fait* mais *en droit* que les consuls ottomans en Grèce sont soumis, quant à leurs attributions juridictionnelles, au droit commun international (1). — Si la Turquie fut, en Grèce, comme les autres nations, assujettie, pour les droits de ses consuls, au régime des autorités locales, le système des capitulations exista au contraire en Turquie au profit de la Grèce tout aussi bien qu'en faveur des autres Etats. Du protocole du 3 février 1830 et du traité du 21 juillet 1832 il résulte en effet que le nouvel Etat grec devait, dans ses rapports avec la Turquie, être traité sur le même pied que les autres nations. Or comme les rapports de ces nations avec la Turquie sont, en matière consulaire, régis non pas par le droit commun de l'Europe, mais par le régime exceptionnel des capitulations, la Grèce avait, elle aussi, le droit de jouir des privilèges et immunités résultant de ces traités. Cela fut du reste formellement reconnu en 1838 par les trois grandes puissances protectrices de la Grèce, France, Grande-Bretagne et Russie, au cours des négociations de la convention de commerce prévue par le traité de 1832. Le traité de Canlidja signé le 27 mai 1855 entre la Grèce et la Turquie confirma cet état de choses. A la suite de la guerre de 1897, la Turquie a toutefois essayé de donner à ces divers textes une interprétation toute différente: elle a émis la prétention de se soustraire vis-à-vis de la Grèce au régime des capitulations. Mais, à l'instigation des grandes puissances intervenues comme médiatrices, le traité de paix du 4 décembre 1897 stipula que le régime des capitulations était en principe maintenu au profit de la Grèce, les deux Etats devant conclure une convention consulaire réglant divers points sur lesquels il y avait eu des abus. A défaut d'une entente entre la Turquie et la Grèce sur la convention à conclure, les représentants des grandes puissances à Constantinople s'établirent arbitres du différend conformément à un accord passé en 1897, et leur sentence arbitrale du 2 avril 1901, qui tint lieu de convention consulaire entre les deux Etats, confirma dans leur principe les anciennes capitulations grecques (2).

---

(1) V. Politis, *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, pp. 202 et 406; t. X, p. 69.

(2) V. Politis, *op.* et *loc. cit.*

I. — Chypre

790e. — Par les conventions des 4 juin et 1er juillet 1878, la Grande-Bretagne a obtenu la cession temporaire de l'administration de l'île de Chypre, dont la souveraineté nominale continuait d'appartenir à la Turquie. Un des premiers actes de l'Angleterre fut de notifier aux puissances intéressées qu'à raison de l'administration régulière désormais assurée à l'île le régime des capitulations devait être considéré comme n'y étant plus en vigueur : une ordonnance du Haut-Commissaire britannique à Chypre du 17 janvier 1879 soumit les étrangers à la compétence judiciaire d'une Haute Cour britannique. Aucune protestation ne s'éleva de la part des puissances. La Grande-Bretagne s'est annexé Chypre en 1914, à partir du 5 novembre: cette annexion a été reconnue par la Turquie aux termes du traité de Sèvres du 10 août 1920 (art. 115), puis aux termes du traité de Lausanne du 24 juillet 1923 (art. 20).

J. — Ethiopie

790f. — Un régime analogue à celui des capitulations a été, en vertu d'un certain nombre de traités, appliqué aux sujets de pays déterminés en Ethiopie. — Ainsi un traité d'amitié et de commerce conclu le 2 novembre 1849 entre l'Abyssinie et la Grande-Bretagne a stipulé (art. 17) la compétence du consul britannique pour juger les Anglais coupables d'un crime et pour connaître des litiges entre Anglais ainsi que de ceux entre Anglais et autres étrangers. — De même, le traité d'Ucciali du 2 mai 1889 entre l'Ethiopie et l'Italie a admis la compétence du consul italien pour les litiges civils entre Italiens (art. 10) et il a, d'autre part, déclaré qu'en matière pénale le consul italien devrait juger les Italiens coupables d'un crime (art. 12); seulement, à la différence du traité anglo-abyssin, il a stipulé la réciprocité: les Ethiopiens coupables d'un crime en territoire italien doivent être jugés par les autorités éthiopiennes. Mais l'article 2 du traité de paix d'Addis-Abeba du 26 octobre 1896 entre l'Ethiopie et l'Italie a annulé le traité d'Ucciali. — Le traité d'amitié et de commerce signé entre la France et l'Ethiopie le 10 janvier 1908 a, dans son article 7, disposé ainsi qu'il suit: « Toutes les affaires de quelque nature qu'elles soient, criminelles ou autres, entre les ressortissants et les protégés français relèvent désormais de la juridiction française jusqu'à ce que la législation de l'empire d'Ethiopie soit en concordance avec les législations d'Europe. Toutes les affaires, de quelque nature qu'elles soient, entre les ressortis-

sants et les protégés français et les sujets de l'empereur, seront portées devant un tribunal abyssin siégeant dans un local spécial, qui jugera assisté du consul de France ou de son délégué. Si le sujet abyssin est défendeur, il sera jugé d'après la loi éthiopienne. Si le ressortissant ou protégé français est défendeur, il sera jugé d'après la loi française. En cas de désaccord entre les juges, il sera jugé en dernier ressort par le tribunal de Sa Majesté le roi des rois d'Ethiopie. En cas de crimes ou de délits commis par les ressortissants ou protégés français, l'autorité territoriale usera de son droit de police pour la recherche et l'arrestation des coupables à charge par elle d'en informer immédiatement le consul de France et de les remettre entre ses mains». En exécution de ce traité, une loi portant extension de la juridiction consulaire aux ressortissants et aux protégés français d'Ethiopie a été votée par le Parlement français et promulguée le 16 novembre 1909 : la loi française du 28 mai 1836 concernant les infractions commises dans les Echelles du Levant a été, d'une manière générale, déclarée par cette loi de 1909 applicable aux infractions des Français en Ethiopie (1).

K. — Algérie

790ˢ. — Avant qu'elle eût été en 1830 conquise par la France, la régence d'Alger était soumise au régime des capitulations. Mais le maintien de ce régime n'avait plus de raison d'être à partir du moment où l'Algérie devint une partie intégrante du territoire français. Et le gouvernement français put facilement obtenir des puissances étrangères leur renonciation à une situation que rien ne justifiait plus. Le 22 octobre 1831, une dépêche ministérielle adressée au général en chef mit fin aux attributions des consuls étrangers. Le 16 août 1832 un arrêté et le 10 août 1834 une ordonnance placèrent définitivement les étrangers sous le même régime que celui auquel ils étaient assujettis en France (2).

L. — Tunisie

790ᵗ. — Quoique reconnue depuis 1574 comme tributaire de la Porte Ottomane, la régence de Tunis fut toujours considérée par les Etats européens comme indépendante. Et, en conséquence, des traités particuliers furent passés avec elle pour étendre à son territoire le régime des capitulations. C'est ainsi que furent signées

---

(1) V. R. D. I. P., t. XVI, p. 680.
(2) V. Fau, *De l'organisation judiciaire en Algérie*, 1873.

avec la France des conventions en 1604, le 9 novembre 1742 et le 8 août 1830. Des traités furent également conclus par le Bey en 1868 avec l'Italie et en 1875 avec la Grande-Bretagne. — En 1881 une situation nouvelle se produisit en Tunisie. Ce pays fut placé sous le protectorat de la France par le traité de Casr-el-Saïd Bardo du 12 mai 1881. Mais ce traité contenait une disposition garantissant le respect de tous les traités passés par les Beys avec les autres puissances. La France, liée par ce texte, dut donc entamer avec les Etats étrangers des négociations diplomatiques pour obtenir d'eux le consentement à la suppression de leurs juridictions consulaires. C'est effectivement ce qu'elle fit après avoir institué dans le pays des tribunaux présentant toutes garanties. Et elle obtint successivement l'adhésion des diverses nations. C'est l'Allemagne qui adhéra la première au nouvel état de choses: un décret impérial du 27 juin 1883 supprima la juridiction consulaire en Tunisie. La Grande-Bretagne et l'Italie furent parmi les derniers Etats qui y donnèrent leur consentement, et encore sous certaines conditions. La première finit par admettre la disparition du régime capitulaire par un ordre en conseil du 31 décembre 1883 et la seconde par un protocole du 25 janvier 1884, à la suite duquel une loi du 7 juin 1884 et un décret royal du 15 juillet suivant soumirent désormais les nationaux et protégés italiens à la juridiction des tribunaux français : il n'est pas sans intérêt d'observer que le décret du 15 juillet 1884 n'a pas prononcé la *suppression* mais la *suspension* de la juridiction consulaire italienne en Tunisie (1).

M. — Tripolitaine

790[1°]. — Jusqu'en 1835 la régence de Tripoli a joui d'une autonomie presque complète sous l'administration des Deys. Et pendant cette période elle conclut avec un certain nombre de puissances des capitulations analogues à celles passées avec les Sultans de Turquie. Spécialement avec la France elle en signa le 25 octobre 1681, en juin 1801 et le 11 août 1830. — Devenue en 1835 simple vilayet ottoman, la Tripolitaine a été alors de plein droit soumise à toutes les conventions passées avec la Porte. Un protocole signé le 12/24 février 1873 entre la Turquie, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie a réservé formellement les capitulations du premier de ces pays avec les autres Etats relativement à la province de Tripoli. — L'Italie, depuis longtemps, avait l'ardent désir de conquérir la Tripolitaine. La guerre qui en 1911 éclata

(1) V. De Sorbier de Pougnadoresse, *La justice française en Tunisie*, 1897, pp. 4 et s.

entre elle et la Turquie lui en fournit le moyen. Par un décret du 5 novembre 1911, communiqué aux puissances et converti en loi le 25 février 1912, le gouvernement italien, avant même le traité de paix de Lausanne du 18 octobre 1912, déclara « placer sous la souveraineté pleine et entière du royaume d'Italie la Tripolitaine et la Cyrénaïque », et un décret italien du 20 mars 1913 soumit, en matière civile, commerciale et pénale, les étrangers aux tribunaux régionaux créés par l'Italie, sans autre exception que les questions de statut personnel des Musulmans réservées à leur Cadi et celles des indigènes israélites portées devant le tribunal rabbinique (art. 1, 2, 13) (1). A la date du 28 octobre 1912, la France et l'Italie déclarèrent accepter par avance toutes les réformes réalisées au Maroc ou dans la Libye par la France ou l'Italie : aussi le 4 novembre de la même année la France annonça-t-elle à l'Italie qu'elle renonçait en Lybie aux droits et privilèges résultant des capitulations (2).

N. — Massaouah

790[11]. — Après l'occupation qu'il fit en 1888 de Massaouah, précédemment placé sous la souveraineté de l'Egypte et la suzeraineté ottomane, le gouvernement italien prétendit considérer les capitulations comme abolies, attendu, disait son chef M. Crispi, que « lorsqu'une nation chrétienne administre un pays musulman, les capitulations n'ont plus de raison d'être » (3). La France, qui doutait que l'occupation de Massaouah pût faire considérer ce territoire comme passé sous la domination italienne, soutint que les capitulations ne sauraient disparaître qu'en vertu de l'accord des intéressés.

O. — Maroc (4).

790[12]. — Aussi longtemps que le Maroc fut un Etat pleinement indépendant, les consuls étrangers y ont joui d'un pouvoir de juridiction analogue à celui qu'ils possédaient en Turquie. Ce n'est pas que les capitulations signées par l'empire Ottoman lui fussent applicables, car le Maroc n'a jamais subi la domination turque; mais il avait lui-même passé avec les puissances étrangères des traités d'où résultait pour leurs consuls un certain droit de

---

(1) V. Coquet, R. D. I. P., t. XX, pp. 605 et s.
(2) V. Rouard de Card, *Accords secrets entre la France et l'Italie concernant le Maroc et la Lybie*, 1921.
(3) Note de M. Crispi du 25 juillet 1888.
(4) V. De Crouzet-Rayssa, *Le régime des capitulations et la condition des étrangers au Maroc*, 1921.

juridiction: c'était, notamment, avec l'Angleterre, un traité de 1585, qui fut suivi de neuf autres de 1721 à 1791; avec la France, des traités du 3 septembre 1630, des 17 et 24 septembre 1631, du 29 janvier 1682, du 28 mai 1767 (art. 11, 12, 13); avec l'Espagne, des traités du 28 mai 1767 (art. 7, 12) et du 1er mars 1799 (art. 6.) Le texte qui, à cet égard, est le plus complet est une convention signée à Madrid le 20 novembre 1861 par le Maroc et l'Espagne. Il en ressort, en effet, les règles suivantes : 1° Les causes criminelles, civiles ou commerciales entre *sujets espagnols* sont au Maroc de la compétence des consuls d'Espagne (art. 10). 2° Celles entre *sujets espagnols* et *sujets marocains* sont de la compétence des juges marocains, assistés du consul espagnol, lorsque le prévenu ou le défendeur est un sujet marocain, et de la compétence des consuls espagnols, assistés d'une autorité marocaine, lorsque le prévenu ou le défendeur est un sujet espagnol (art. 11). 3° Celles entre *sujets espagnols* et *sujets d'autres nations étrangères* sont de la compétence des consuls étrangers « suivant les usages établis ou les arrangements à concerter entre lesdits consuls », avec assistance d'une autorité marocaine au cas où un sujet marocain a quelque intérêt dans le litige (art. 16). Et ces règles ne doivent pas être restreintes aux seuls rapports entre l'Espagne et le Maroc, car le bénéfice de la convention qui les a stipulées a été étendu à de nombreuses puissances en vertu de la clause de la nation la plus favorisée accordée à chacune d'elles par des traités particuliers ou par l'article 17 du traité de Madrid du 3 juillet 1880. Elles peuvent dès lors être ainsi formulées d'une manière plus générale: 1° Un étranger intente un procès à un autre étranger de la même nation : c'est leur consul commun qui est compétent. 2° Un étranger intente un procès à un étranger d'une autre nationalité : c'est le consul de ce dernier, c'es-à-dire du défendeur, qui est compétent. 3° Un étranger intente un procès à un Marocain : c'est le juge marocain qui est compétent, avec assistance du consul étranger. 4° Un Marocain intente un procès à un sujet étranger : c'est devant le consul de ce dernier, avec assistance d'une autorité marocaine, que doit être portée l'affaire. — Au Maroc, la juridiction des consuls peut même s'étendre à des sujets indigènes : les puissances qui ont conclu des traités avec le Maroc peuvent en effet y placer certains d'entre eux sous leur « protection » (1). Une convention relative à l'exercice du droit de protection des indigènes a été spécialement conclue à Madrid le 3 juillet 1880 entre l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, les Etats-

(1) V. Holtz, *Traité de législation marocaine*, 1914, p. 172, Comp. pp. 51 et s.

Unis d'Amérique, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Maroc, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède et la Norvège (1). — A la fois juges et administrateurs, les consuls ont le droit d'exercer sur leurs nationaux les pouvoirs de police administrative ou judiciaire ; ils peuvent les faire arrêter et les faire envoyer dans leur pays en cas de mauvaise conduite ou d'intrigues de nature à nuire au bien général (2) : en 1902, un nommé Abd-el-Hakim, sujet tunisien protégé français, fut expulsé du Maroc par le ministre de France en ce pays (3). — Au point de vue des privilèges dont ils jouissent, les consuls bénéficient au Maroc des immunités qui sont réservées en Occident aux agents diplomatiques.

790[13]. — Par un traité du 30 mars 1912, le Maroc a été placé sous le protectorat de la France. Ce protectorat a entraîné, sinon directement et par lui-même (n° 187[2]), tout au moins après entente avec les puissances intéressées, la disparition des juridictions consulaires. C'est le résultat qu'avait prévu, avant même la signature du traité de protectorat, un accord que conclurent, le 4 novembre 1911, au sujet du Maroc, la France et l'Allemagne (art. 9 et lettres explicatives) et auquel adhérèrent les puissances. En fait, un dahir cherifien du 12 août 1913 et un décret français du 7 septembre 1913 réglèrent l'organisation judiciaire du protectorat du Maroc, en y établissant des tribunaux français, et dès l'année 1914, en se continuant les années suivantes, intervinrent de la part des divers gouvernements étrangers des déclarations de renonciation au privilège de la juridiction consulaire dans la zone française de l'empire Chérifien: Belgique, 22 septembre 1915; Espagne, 7 mars 1914; Grèce, 8/21 mai 1914; Italie, 9 mars 1916; Luxembourg, 1914; Pays-Bas, 26 mai 1916; Paraguay, 30 septembre 1915; Portugal, 6 avril 1916; Russie, 15/28 janvier 1914; Suède, 4 juin 1914; Suisse, 11 juin 1914. L'Allemagne et l'Autriche-Hongrie n'ayant pas adressé leur renonciation expresse avant la grande guerre, des dahirs du 5 et du 13 août 1914 portèrent retrait de l'exequatur de leurs consuls et suppression des capitulations à leur égard (4). Dans les traités de paix de Versailles (28

---

(1) V. Le Bœuf, *De la protection diplomatique et consulaire des indigènes au Maroc*, 1905. — Noël, *Les rapports de la France et du Maroc*, 1905. — V. aussi de Lapradelle, Revue pol. et parlem., Annexe au numéro du 10 mai 1906. — Lorin et Niemeyer, R. I. P., t. XIII, pp. 265 et 176.

(2) V. Bignon, *Le droit de police des consuls dans les pays hors chrétienté*, 1905. — Comp. Schwob, *La condition des étrangers au Maroc et plus particulièrement des Français*, 1907.

(3) V. R. D. I. P., t. XII, p. 551.

(4) V. des tableaux des déclarations de renonciation au régime des capitulations au Maroc, J. I. P., t. XLIV, p. 1632 et t. XLV, p. 1470 et Revue de droit international privé, 1917, p. 476. — Sur la suppression du régime des capitulations au Maroc, V. Basdevant, *Le développement de la question*

juin 1919) (art. 142), de Saint-Germain (10 septembre 1919) (art. 97), de Trianon (4 juin 1920) (art. 81), l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie ont déclaré accepter toutes les conséquences de l'établissement du protectorat de la France au Maroc et renoncer en ce pays au régime des capitulations. Dispositions analogues dans le traité de paix de Neuilly avec la Bulgarie (27 novembre 1919) (art. 62) et dans celui de Sèvres avec la Turquie (10 août 1920) (art. 118): le traité de paix de Lausanne du 24 juillet 1923, substitué à celui de Sèvres, a déclaré, dans son article 29, alinéa 4, que les ressortissants turcs jouiraient au Maroc du même régime qu'en France.

Dans la zone d'influence que l'Espagne s'est réservée au Maroc, le régime des capitulations doit cesser également après entente avec les puissances dès que des tribunaux espagnols y auront été établis : par des déclarations respectives des 17 novembre 1914, 9 mars 1915, 5 mai 1915, 17 mai 1915, 28 avril 1916, 30 mai 1917 et 20 juillet 1918, la France, la Norvège, la Suède, la Russie, l'Italie, la Grèce et le Portugal se sont engagés expressément à renoncer aux droits et privilèges existant en faveur de leurs consuls, de leurs ressortissants et de leurs établissements dans la zone espagnole aussitôt l'établissement de tribunaux espagnols dans cette zone.

Dans la zone de Tanger, soumise à l'entière souveraineté du Sultan du Maroc, les colonies étrangères ont, jusqu'au statut donné à cette zone par une convention signée le 18 décembre 1923 par la France, l'Espagne et la Grande-Bretagne, joui du privilège des capitulations; la convention de 1923, aux termes de ses articles 13 et 48, a abrogé les capitulations, en même temps que le régime de la protection, et y a remplacé les juridictions consulaires par une juridiction internationale, dénommée « tribunal mixte de Tanger », composée de magistrats français, britanniques et espagnols comme membres titulaires et, comme membres adjoints, de sujets ou de citoyens de chacune des puissances signataires de l'Acte d'Algéciras, l'Allemagne, l'Autriche et la Hongrie exceptées (V. dahir sur l'organisation d'une juridiction internationale à Tanger) (1).

---

du Maroc (en français), dans Niemeyer et Strupp, *Jahrbuch des Völkerrechts*, t. I, 1913, p. 742. — Livre jaune français, Affaires du Maroc, 1910-1912, pp. 484 et s. — Comp. Rouard de Card, *Les traités de commerce conclus par le Maroc avec les puissances étrangères*, 1919; *Accords secrets entre la France et l'Italie concernant le Maroc et la Lybie*, 1921 ; *Le traité de Versailles et le protectorat de la France au Maroc*, 1923.

(1) V. Bulletin du Comité de l'Afrique française, décembre 1923, pp. 657 et 672.

§ 2. — Pays d'Extrême-Orient

A. — Chine (1)

791. — Ce n'est qu'au milieu du XIXe siècle que la Chine fut véritablement ouverte au commerce étranger. Et encore ne le fut-elle que dans quelques-unes de ses parties. Avant cette époque, et dès la fin du XVIe siècle, des relations avaient bien commencé déjà à s'établir entre la Chine et les puissances occidentales, mais les établissements faits alors par les étrangers avaient toujours un caractère précaire et légalement le territoire chinois leur était interdit (2). L'Angleterre fut le premier Etat européen qui força réellement les portes de la Chine (3). Elle essaya d'abord de tentatives pacifiques. Elle chercha ensuite, pour assurer la protection de ses nationaux, à imposer en Chine son pouvoir judiciaire: une des grandes préoccupations des étrangers étant d'échapper à la justice et aux lois chinoises contraires à leurs mœurs, le Parlement britannique décida de leur assurer les privilèges de l'exterritorialité en votant le 28 août 1833 une loi autorisant la création d' « une cour de justice à Canton avec juridiction criminelle et d'amirauté pour le jugement des délits commis par des Anglais en Chine et en mer dans un rayon de cent milles des côtes de Chine ». Mais, finalement, c'est par le canon qu'elle s'établit sur les rivages de la Chine obstinément fermés depuis trois siècles. Le 3 novembre 1839, des navires anglais ouvrirent le feu sur quelques jonques armées que le vice-roi de Canton avait envoyées pour appuyer sa demande parce qu'on persistait à refuser de lui livrer un marin anglais accusé de meurtre; et de cet incident, que vinrent compliquer bientôt des difficultés au sujet du commerce de l'opium que les Anglais faisaient en Chine, sortit une guerre qui aboutit, le 29 août 1842, après la prise de Shanghaï par la flotte

---

(1) V. Baudez, *Essai sur la condition juridique des étrangers en Chine*, 1913. — Denby, *Extraterritoriality in China*, A. J., 1924, p. 667. — Escarra, *Le problème de l'exterritorialité en Chine*, Revue de droit international privé, 1922-1923, p. 693 et 1924, p. 31. — Mah, *Foreign jurisdiction in China*, A. J., 1924, p. 676. — Ngaosiang Tchou, *Le régime des capitulations et la réforme constitutionnelle en Chine*, 1915. — Youg-Tchang-Kiang, *De la juridiction consulaire en Chine*, 1922. — Comp. A. J., 1924, p. 781.

(2) V. pour l'historique de ces relations Cordier, *Histoire des relations de la Chine avec les puissances occidentales*. — Ngaosiang Tchou, *Le régime des capitulations et la réforme constitutionnelle en Chine*, 1915, pp. 20 et s.

(3) Au IXe siècle, l'empereur de Chine avait autorisé l'établissement d'un juge mahométan à Khanfou, qui devait vider d'après les lois musulmanes les différends entre les négociants turcs trafiquant dans ce port (Timmermans, *La réforme judiciaire en Egypte et les capitulations*, p. 15. — Ngaosiang Tchou, *op. cit.*, p. 8).

Britannique, à la signature à Nankin d'un traité qui ouvrit au commerce anglais les cinq ports de Canton, Amoy, Fou-Tcheou, Ningpo et Shanghaï. Mais ce traité était muet sur les pouvoirs juridictionnels des consuls de Sa Majesté Britannique vis-à-vis des sujets anglais. Il ne tarda pas à être à cet égard complété par des conventions supplémentaires signées à Hong-Kong en juillet 1843 et à Houmonschoï le 8 octobre 1843, qui de plus assurèrent aux Anglais en Chine les mêmes droits qu'aux citoyens des autres nations. Cette dernière précaution n'était pas superflue. Car l'empereur de Chine, après avoir ordonné l'extension du traité de Nankin à tous les étrangers, signa peu après, le 3 juillet 1844, à Wanghia, avec les Etats-Unis d'Amérique, et, le 24 octobre 1844, à Whampoa, avec la France, des traités dont les dispositions étaient plus précises et plus complètes. La Belgique, le 25 juillet 1845, la Suède et la Norvège, le 20 mars 1847, signèrent à leur tour des traités de commerce avec l'empire Chinois sur le modèle du traité de Nankin.

Cependant les Anglais ne pouvaient se contenter des traités qu'ils avaient conclus. Ils voulaient davantage. Prenant prétexte d'une saisie faite le 8 octobre 1856 par la douane de Canton d'une barque chinoise battant pavillon britannique, l'*Arrow*, ils entrèrent de nouveau en guerre avec la Chine, après s'être assuré la coopération de la France qui avait à venger l'assassinat d'un prêtre des Missions étrangères, le père Chapdelaine. Cette guerre se termina, à l'avantage des deux alliés, par des traités signés à Tientsin le 26 juin 1858 avec l'Angleterre et le 27 juin 1858 avec la France qui, confirmant les conventions de 1842, 1843 et 1844, stipulèrent notamment, avec la liberté du culte, l'ouverture de nouveaux ports, des mesures facilitant le commerce, la reconnaissance et l'organisation des justices consulaires. Grâce aux efforts militaires des Anglais et des Français, la Russie et les Etats-Unis parvenaient en même temps à signer pacifiquement avec la Chine, également à Tientsin, les 1/13 juin et 18 juin 1858, des traités à conditions équivalentes.

Les conventions de Tientsin ne furent toutefois qu'une trève. Devant la mauvaise volonté de la Chine à en exécuter les clauses, l'Angleterre et la France, soucieuses d'assurer la résidence permanente des agents diplomatiques à Pékin et de garantir à leurs négociants, moyennant la délivrance de passeports, la possibilité de faire le commerce à l'intérieur de la Chine, sur les lieux de production, entreprirent une nouvelle campagne militaire qui, après la prise de Pékin le 13 octobre 1860, aboutit à la convention de Pékin des 24-25 octobre 1860. Elles y obtinrent non seulement l'établissement définitif des légations dans la capitale de l'Empire mais aussi le système des passeports

au profit de leurs commerçants, la confirmation des droits des chrétiens et spécialement de la juridiction consulaire. Sur la base des traités ainsi conclus avec la France et la Grande-Bretagne, la Chine signa encore des conventions avec la Russie le 2/14 novembre 1860, avec l'Allemagne le 2 septembre 1861, avec le Danemark le 13 juillet 1863, avec les Pays-Bas le 6 octobre 1863, avec l'Espagne le 10 octobre 1864, avec la Belgique le 2 novembre 1865, avec l'Italie le 26 octobre 1866, avec l'Autriche-Hongrie le 2 septembre 1869, avec le Japon le 13 septembre 1871 et avec le Pérou le 26 juin 1874.

Enfin, à la suite du guet-apens dressé à la mission Horace Browne et du meurtre de M. Margary, l'Angleterre conclut avec la Chine, le 13 septembre 1876, une nouvelle convention, la convention de Tche-fou, qui régla définitivement en Chine l'administration de la justice consulaire anglaise. Et les stipulations de cette convention s'étendirent peu à peu à toutes les juridictions des autres puissances. Des traités furent signés de la sorte par le gouvernement chinois avec l'Allemagne le 31 mars 1880, avec la Russie le 12/24 février 1881, avec le Brésil le 3 octobre 1881, avec le Portugal le 1er décembre 1887. Le Mexique passa également une convention consulaire avec la Chine. La France, après ses conquêtes en Annam qui amenèrent des hostilités entre elle et la Chine, conclut à son tour avec cette puissance, les 9 juin 1885, 25 avril 1886 et 26 juin 1887, des traités qui touchèrent encore sur certains points à la justice consulaire. Il faut en dire autant du traité qu'après sa guerre contre la Chine le Japon signa avec celle-ci le 21 juillet 1896 : par ce traité, le Japon obtint, comme les Etats d'Europe, le droit de juridiction pour ses consuls en Chine, mais les Chinois au Japon furent soumis à la juridiction des tribunaux japonais.

C'est toujours malaisément que la Chine avait supporté les restrictions à son droit de souveraineté que lui imposait le système des capitulations. Au début du xxe siècle un certain nombre de puissances lui laissèrent entrevoir la possibilité, à certaines conditions, de recouvrer la plénitude de ses droits de juridiction. Le 5 septembre 1902, la Grande-Bretagne signa en effet avec la Chine un traité dont l'article 12, prévoyant la réforme du système judiciaire chinois, disposa ainsi qu'il suit: « Le gouvernement de la Chine ayant exprimé le désir énergique de réformer son système judiciaire et de le mettre en harmonie avec celui des nations occidentales, la Grande-Bretagne convient de donner toute assistance à pareille réforme et sera aussi disposée à abandonner ses droits extraterritoriaux lorsqu'elle sera convaincue que l'état des lois chinoises, la réforme de l'administration et d'autres considérations lui offriront des garanties pour ce faire ». Et des promesses ana-

logues furent faites à la Chine également par les Etats-Unis d'Amérique dans un traité du 8 octobre 1903 (art. 15), par le Japon dans une convention du 2 juillet 1908.

Tel est, en résumé, l'historique des différents traités qui ont introduit et organisé en Chine le régime des capitulations. Ce régime conférait aux consuls étrangers tout à la fois des pouvoirs de juridiction et des pouvoirs de police. Il convient de déterminer avec quelque précision en quoi consiste un semblable régime.

I. — *Régime des capitulations en Chine*

791[1]. — A. — POUVOIRS DE JURIDICTION. — Au point de vue de la juridiction consulaire en Chine, deux situations doivent être envisagées : 1° celle où elle s'exerce sur le territoire proprement dit de la Chine, c'est-à-dire sur le territoire où la souveraineté du gouvernement chinois est entière ; 2° celle où elle a lieu dans les concessions, c'est-à-dire dans les parties du territoire chinois où les étrangers jouissent de droits particuliers.

791[2] .— I. — JURIDICTION CONSULAIRE SUR LE TERRITOIRE PROPREMENT DIT DE LA CHINE. — 1° *Juridiction en matière civile et commerciale.* — 1) Contestations entre étrangers de même nationalité. — Entre étrangers de même nationalité, les procès civils et commerciaux sont jugés par le consul national ; celui-ci applique la loi de son pays, en tenant compte toutefois de la règle *locus regit actum* : telle est la règle que l'on trouve dans les traités signés par la Chine avec la plupart des puissances (Grande-Bretagne, 8 octobre 1843 et 26 juin 1858, art. 15 ; Etats-Unis, 3 juillet 1844, art. 25 ; France, 24 octobre 1844, art. 28 ; Suède et Norvège, 20 mars 1847, art. 25; Russie, 25 juillet 1851, art. 2; Allemagne, 2 septembre 1861, art. 39 ; Danemark, 13 juillet 1863, art. 15 ; Pays-Bas, 6 octobre 1863, art. 6 ; Espagne, 10 octobre 1864, art. 12 ; Belgique, 2 novembre 1865, art. 20 ; Italie, 26 octobre 1866, art. 15 ; Autriche, 2 septembre 1869, art. 15 ; Pérou, 26 juin 1874, art. 14 ; Portugal, 1er décembre 1887, art. 47 ; Japon, 21 juillet 1896, art. 20). — Il en est ainsi même en matière immobilière et pour toutes les contestations auxquelles peuvent donner lieu les baux d'affermage à perpétuité ou de location, les contrats d'hypothèque ou autres, car le texte des divers traités parle d'une manière générale de toutes contestations, de tous différends (1) ; quelques auteurs soutiennent toutefois qu'en Chine la compétence consulaire n'existe qu'en matière personnelle et mobilière, qu'en matière immobilière la souveraineté locale reprend ses droits et que c'est au

---

(1) Baudez, *Essai sur la condition juridique des étrangers en Chine*, 1913, p. 62.

droit immobilier chinois que les puissances doivent se soumettre (1).

2) Contestations entre étrangers de nationalités différentes. — La Chine, qui a renoncé à son droit de juridiction sur les litiges entre étrangers de même nationalité, se désintéresse également des contestations entre étrangers de nationalités différentes : c'est ce que stipulent tous les traités que la Chine a conclus avec les puissances érangères (V. Etats-Unis, 3 juillet 1844, art. 25; France, 24 octobre 1844, art. 28, etc.). Entre étrangers de nationalités différentes, le consul du défendeur est compétent en vertu de la règle *actor sequitur forum rei :* il applique la loi nationale en tenant compte des lois et usages locaux. — Mais ce consul doit-il avoir aussi compétence pour se prononcer sur une demande reconventionnelle ? Le défendeur qui forme cette demande contre le demandeur primitif ne doit-il pas au contraire actionner ce dernier devant son consul ? La question est discutée. Certains, partant de l'idée que la juridiction consulaire s'étend sur tous les nationaux et sur eux seulement, se prononcent de façon absolue contre la compétence des tribunaux consulaires précédemment saisis pour les demandes reconventionnelles (2). Mais d'autres, invoquant les complications qu'un pareil système doit entraîner, admettent que la juridiction saisie a le droit de statuer sur une demande reconventionnelle faite contre l'étranger demandeur si cette demande a un lien étroit avec la demande principale (3). C'est cette dernière solution qu'ont adoptée pour la Chine des arrêts de la Cour d'Aix du 5 décembre 1898 (J. I. P., t. XXVIII, p. 533) et du 24 octobre 1900 (J. I. P., t. XXVIII, p. 533); un ordre en conseil britannique, le *China Order* de 1881, l'a également consacrée, mais en 1904 un nouvel ordre en conseil pour la Chine est venu changer cet état de choses.

3) Contestations entre étrangers et indigènes. — Les contestations entre Chinois et étrangers sont jugées conjointement par le consul étranger et le fonctionnaire chinois: après essai de conciliation, le consul statue avec le magistrat indigène en jugeant selon les règles de l'équité et de la justice. C'est ainsi à une sorte de tribunal mixte qu'appartient le jugement des affaires mixtes, entre Chinois et étrangers. Telle est la règle qu'on trouve formulée en des termes analogues dans la plupart des traités signés par les puissances étrangères (Grande-Bretagne, 22 juillet 1843 et 26 juin 1858, art. 17; Etats-Unis, 3 juillet 1844, art. 24 et 18 juin

---

(1) Ngaosiang Tchou, *Le régime des capitulations et la réforme constitutionnelle en Chine*, 1915, p. 90.

(2) V. de Lapradelle, Pandectes françaises, 1912, 4, 4.

(3) V. Baudez, *op. cit.*, pp. 70-71.

1858, art. 28; France, 24 octobre 1844, art. 25 et 27 juin 1858, art. 35; Suède et Norvège, 20 mars 1847, art. 24; Russie, 12/24 février 1881, art. 11; Allemagne, 2 septembre 1861, art. 35; Danemark, 13 juillet 1863, art. 17; Pays-Bas, 6 octobre 1863, art. 6; Espagne, 10 octobre 1864, art. 14; Belgique, 2 novembre 1865, art. 16; Italie, 26 octobre 1866, art. 17 ; Autriche, 2 septembre 1869, art. 38; Japon, 13 septembre 1871; Pérou, 26 juin 1874, art. 12; Portugal, 1er décembre 1887, art. 41).

Cette règle n'est cependant pas demeurée telle pour tous les pays et elle n'a pas été non plus acceptée par certains Etats. — La Grande-Bretagne y apporta une modification en 1876 par la convention de Tche-fou du 13 septembre: l'article 3 de cette convention disposa, en effet, que « dans les cas mixtes en Chine, le cas sera jugé par l'officier de la nationalité du défendeur, l'officier de la nationalité du plaignant assistant simplement pour surveiller la procédure dans l'intérêt de la justice: la loi administrée sera la loi de l'officier jugeant le cas ». — Le Japon, par une convention du 21 juillet 1896, décida de même, en son article 21, qu'en matière civile les plaintes adressées par des Chinois contre des Japonais ou inversement devront être entendues et jugées par les autorités de la nation du défendeur, mais sans spécifier si ce sera en présence d'un officier de la nation du demandeur. — Un traité conclu le 3 octobre 1881 par le Brésil avec la Chine, tout en décrètant encore l'application de la règle *actor sequitur forum rei*, a exclu formellement l'assistance d'une autorité du demandeur : c'est en toute équité que le différend doit être jugé par l'autorité dont dépend le défendeur. — Le principe *actor sequitur forum rei*, avec la restriction de la présence de l'officier étranger pour surveiller la procédure, qu'avait introduit la convention de Tche-fou de 1876, fut étendu peu à peu à toutes les causes mixtes des autres puissances en Chine. — La France ne paraît pas cependant avoir voulu abandonner le système des tribunaux mixtes qu'elle avait adopté en 1844 et en 1858, car, dans sa convention de commerce du 25 avril 1886 avec la Chine, elle a stipulé, article 16, que « les procès qui s'élèveront en Chine dans les marchés ouverts à la frontière entre les sujets chinois et les Français ou Annamites seront réglés en Cour mixte par des fonctionnaires chinois et français ». Rien n'empêcherait toutefois la France, dans l'état actuel des choses, de reconnaître compétence au tribunal consulaire français toutes les fois qu'un Français serait actionné comme défendeur par un Chinois, puisque les traités de 1844 et de 1858 qui ont organisé le tribunal mixte pour juger les causes franco-chinoises selon l'équité contiennent en même temps, au profit de la France, la clause de la nation la plus favorisée: en vertu de cette clause, le gouvernement français peut donc réclamer pour

ses nationaux le bénéfice de tous les droits, immunités, privilèges et garanties, spécialement de la maxime *actor sequitur forum rei*, accordés ultérieurement par la Chine à d'autres puissances.

2° *Juridiction en matière pénale.* — 1) Infractions entre étrangers de même nationalité ou entre étrangers de nationalités différentes. — Le jugement des infractions entre étrangers de même nationalité appartient à leur consul. — En ce qui concerne les crimes et délits commis par les sujets d'un Etat étranger contre des sujets d'un autre Etat étranger, la compétence doit appartenir au tribunal de l'accusé.

2) Infractions entre étrangers et indigènes. — La règle générale qui se dégage des traités passés avec la Chine par les diverses puissances se résume en cette double proposition : 1° Le consul étranger est compétent pour juger, selon les lois de son pays, les infractions commises contre des Chinois par des sujets de sa nationalité. 2° Les autorités chinoises ont compétence pour statuer sur les crimes ou délits perpétrés par des Chinois contre des étrangers: les criminels chinois sont punis d'après leurs propres lois. — Dans le traité de commerce de juillet 1843 entre la Chine et la Grande-Bretagne, la compétence du consul anglais n'était point restreinte aux actes commis sur terre et s'étendait à ceux qui l'étaient en mer, dans un rayon de cent milles des côtes de Chine. Le traité du 26 juin 1858, art. 16, n'innova pas sur celui de 1843. Mais la convention de Tche-fou de 1876 ajouta, en ce qui concerne les infractions commises par des Chinois contre des Anglais, que « le ministre anglais sera libre d'envoyer des officiers sur les lieux pour être présents à l'enquête ». — Des dispositions analogues figurent dans les conventions des Etats-Unis du 3 juillet 1844, art. 21, et du 18 juin 1858, art. 11: cette dernière convention stipule la compétence des juridictions consulaires pour les infractions commises non seulement à terre, mais encore à bord des navires de commerce. — Pour la France, les traités de Whampoa du 24 octobre 1844, art. 27, de Tientsin du 27 juin 1858, art. 38 et du 25 avril 1886 déférent aux consuls français la connaissance selon les lois françaises des crimes et délits commis par des Français contre des Chinois dans les ports ouverts et à l'intérieur de la Chine. — Des dispositions du même genre existent dans les traités conclus par la Russie en 1858, art. 7 et en 1860, art. 8; par la Belgique en 1865, art. 19; par l'Allemagne en 1861, art. 38; par la Suède et Norvège en 1847, art. 21; par le Danemark en 1863, art. 16; par les Pays-Bas en 1863, art. 6; par le Portugal en 1887, art. 48; par l'Espagne en 1864, art. 13; par l'Italie en 1866, art. 16; par l'Autriche-Hongrie en 1869, art. 39; par le Pérou en 1874, art. 13; par le Japon en 1896, art. 22.

791[3]. — C'est la législation intérieure de chaque pays qui déter-

mine l'organisation des tribunaux consulaires. A cet égard, les Etats à traités peuvent se diviser en deux catégories. — Les uns confèrent le droit de juridiction au consul lui-même ou à son suppléant comme président avec, suivant les pays, l'assistance de deux ou de quatre juges assesseurs choisis par lui parmi ses nationaux ou, dans quelques pays, à défaut de nationaux, parmi les notables étrangers résidant dans le district; dans les pays qui, comme la France, n'acceptent pas des assesseurs étrangers, le consul peut rendre seul la justice s'il se trouve dans l'impossibilité de réunir des assesseurs nationaux. Telle est l'organisation admise en France (loi du 8 juillet 1852; décret du 31 janvier 1881); en Belgique (loi du 31 décembre 1851; arrêté du 23 mars 1857; lois des 16 juin 1875, 20 mai 1882, 25 juin 1883 et 20 octobre 1897); en Italie (loi du 28 janvier 1866; décrets des 7 juin 1866, 5 septembre 1888 et 19 avril 1894; loi du 14 mai 1894); en Espagne (lois de 1854 et de 1871); en Allemagne (loi de la Confédération de l'Allemagne du Nord du 8 novembre 1867, déclarée loi d'Empire le 16 avril 1871; instructions des 15 mars 1868 et 27 février 1873; lois des 1er mai 1872, 10 juillet 1879, 1er février 1877 et 7 avril 1900); en Autriche-Hongrie (lois des 30 août 1891 et 29 janvier 1895; ordonnances des 31 mars 1855, 2 décembre 1857 et 30 juillet 1897); aux Pays-Bas (lois des 25 juillet 1871, 9 novembre 1875, 15 avril 1886 et 16 décembre 1888; décrets des 4 mai 1890 et 27 novembre 1891); en Russie (ordonnance de 1858). Dans ces pays, le tribunal consulaire ainsi composé du consul assisté d'assesseurs doit connaître de toutes les affaires, en dehors des litiges civils et commerciaux de peu d'importance et des contraventions de police qui sont jugés par le consul seul. Ce tribunal statue, suivant l'importance des affaires, en dernier ressort ou sauf appel. L'appel des jugements des tribunaux consulaires est porté devant une juridiction de la métropole ou d'une colonie: pour la France devant les cours de Saïgon (loi du 28 avril 1869 et décrets des 17 mai 1895 et 8 août 1898) ou de Hanoï (pour les jugements du Yunnan) (loi du 15 juillet 1910); pour la Belgique devant la cour de Bruxelles; pour l'Allemagne devant le tribunal de l'Empire à Leipzig; pour l'Italie devant la Cour d'Ancône; pour l'Espagne devant le tribunal supérieur de Séville; pour l'Autriche-Hongrie devant le tribunal supérieur de Trieste; pour les Pays-Bas devant le Road van Justitie de Batavia; pour la Russie devant le Sénat dirigeant à Saint-Pétersbourg. Les jugements et arrêts peuvent être attaqués par voie de cassation dans les cas et devant les cours prévus par les diverses législations nationales: en France, on ne peut recourir à la cour de cassation que pour cause d'excès de pouvoir; le pourvoi en cassation est autorisé en Belgique; il a lieu aux Pays-Bas devant le Hoog Gerechtshof van Nederlandsch-Indie à

Batavia et en Autriche-Hongrie devant la Cour suprême de Vienne. — Les Etats de la seconde catégorie comprennent la Grande-Bretagne et les Etats-Unis. L'Angleterre a mis en Chine à la disposition de ses nationaux une organisation judiciaire complète. Elle y a établi en effet: 1° dans tout district consulaire, une Cour provinciale ou locale, composée du consul, président, et de deux assesseurs anglais ; 2° à Shanghaï, une Cour suprême, comprenant, avant 1904, un juge et un juge assistant nommés par le roi parmi les Anglais ayant pratiqué au moins sept ans au barreau d'Angleterre et, depuis 1904, un juge principal et un ou plusieurs juges-adjoints nommés par décret et devant appartenir à la magistrature anglaise. La cour suprême, qui peut se déplacer, si les circonstances l'exigent, juge les affaires dépassant 1500 dollars avec l'aide d'assesseurs qui n'ont que voix consultative. Elle constitue la juridiction d'appel ; mais elle est aussi une juridiction de première instance pour certaines affaires particulièrement importantes. Un recours existe devant le Conseil privé de Sa Majesté Britannique. V. ordres en conseil des 9 mars et 4 mai 1865 modifiés par des ordres en conseil postérieurs ; convention de Tche-fou du 13 septembre 1876. Par un décret du 30 juin 1906, les Etats-Unis ont créé en Chine une cour spéciale, composée d'un juge devant en principe rester dix ans en fonctions, qui chaque année doit siéger une fois au moins à Shanghaï, à Canton, à Tientsin et à Hankow. Elle a compétence pour tous les cas où la juridiction était antérieurement exercée par les consuls des Etats-Unis en vertu des traités. Les consuls américains continuent toutefois à statuer, en matière civile, sur les affaires dont la valeur n'excède pas 500 dollars et, en matière pénale, sur les cas où la peine ne doit pas dépasser 100 dollars d'amende ou 50 à 60 jours de prison ou les deux : les parties peuvent, d'ailleurs, faire appel devant la Cour des Etats-Unis en Chine, et les jugements de celle-ci peuvent être portés devant les tribunaux de la métropole. Comp. le message du président Roosevelt du 13 janvier 1905.

La loi française du 28 mai 1836, relative aux infractions commises dans les Echelles du Levant, a été déclarée applicable, sauf de légères modifications, aux infractions commises par des Français en Chine (Loi du 8 juillet 1852). Les appels contre les décisions des consuls français en Chine sont portés à la Cour de Saïgon (Loi du 28 avril 1869), à l'exception de ceux contre les jugements des tribunaux consulaires du Yunnan qui sont portés devant la cour d'Hanoï (Loi du 15 juillet 1910).

791⁴. — II. — JURIDICTION CONSULAIRE DANS LES CONCESSIONS. — Jusqu'en 1864, par application des traités sino-anglais de Hong-Kong (1843), sino-américain de Wanghia (1844)et sino-français de Whampoa (1844), confirmés par les traités de Tientsin (1858), dans

les concessions comme dans le territoire proprement dit de la Chine, le consul et le fonctionnaire chinois statuèrent conjointement, suivant l'équité, sur toutes les contestations entre Chinois et étrangers. Mais, ces contestations devenant de plus en plus nombreuses, les consuls et le taotaï chinois prirent peu à peu l'habitude de déléguer un de leurs subordonnés, à titre permanent, pour juger à jours fixes, et ainsi s'établit une organisation régulière qui fut celle des tribunaux mixtes. Ces tribunaux se composaient d'un magistrat chinois, délégué du taotaï, et d'un officier du consulat général, délégué du consul, siégeant dans les différends de ses nationaux. Les premiers tribunaux mixtes permanents furent installés en 1864 au consulat britannique et en 1865 au consulat français ; les autres consulats ne tardèrent pas à en avoir aussi à leur tour. Il devint toutefois bientôt difficile au taotaï d'avoir des délégués chargés d'aller de consulat en consulat pour statuer sur les litiges mixtes. Aussi le gouvernement de Pékin proposa-t-il au corps diplomatique de créer à Shanghaï un tribunal mixte international. Ce projet reçut l'assentiment de tous les pays étrangers, à l'exception de la France, et un réglement fut en conséquence établi de concert le 20 avril 1869 pour fixer les règles du tribunal mixte international de Shanghaï. Il y eut ainsi, à partir de 1869, à Shanghaï, un tribunal mixte international dans la concession internationale et un tribunal mixte français dans la concession française. — Comment fonctionne la justice consulaire dans l'une et l'autre de ces concessions ? Dans le fonctionnement de la justice consulaire, il y a lieu de distinguer plusieurs périodes: 1° celle qui s'étend depuis 1869 jusqu'à la convention de Tche-fou en 1876 ; 2° celle qu'a inaugurée la convention du 13 septembre 1876; 3° celle qui a son point de départ au mois de novembre 1911.

791°. -- 1° *Concession internationale de Shanghaï.* -- 1° Période de 1869 à 1876. Les règles de juridiction dans la concession internationale de Shanghaï telles que les fixa le réglement du 20 avril 1869 peuvent être ainsi résumées : -- *a*) Causes intéressant exclusivement des Chinois. Dans les causes de nature civile, commerciale ou criminelle, où des Chinois résidant sur la concession sont seuls intéressés, le juge chinois siège et juge seul selon les lois chinoises. — *b*) Causes intéressant à la fois des Chinois et des étrangers. Que les étrangers soient défendeurs ou demandeurs, les procès mixtes sont jugés conjointement, suivant l'équité, par leur consul respectif ou son délégué et par le magistrat chinois, c'est-à-dire par le tribunal mixte international. D'après le règlement de 1869, l'appel ou la revision des jugements du tribunal mixte est porté devant une commission constituée par le taotaï de Shanghaï et le consul respectif. Lorsqu'il s'agit d'étrangers n'ayant pas de représentants, le tribunal mixte est encore compétent; mais,

d'après le règlement du 20 avril 1869, c'est le juge chinois, assisté d'un assesseur étranger, qui juge l'affaire et il doit soumettre sa décision au taotaï; s'il s'agit de crimes, délits ou contraventions, le juge chinois mène et juge le procès, mais sa sentence est soumise au taotaï qui doit prendre avis d'un consul d'une nation ayant un traité avec la Chine (1).

---

(1) Voici le texte des règles du tribunal mixte de Shanghaï instituées le 20 avril 1869:

1. Un agent du gouvernement chinois ayant le rang de sous-préfet sera député pour résider dans le quartier des étrangers (*foreign settlement*). Il aura juridiction dans les questions de commerce et dans les causes civiles et criminelles en général dans le quartier des étrangers. Il aura une résidence officielle (Yamên) et aura à sa disposition la cangue, le bambou et les autres moyens de punition mineure. Il surveillera la prison et la nourriture des prisonniers. Il statuera, conformément aux lois et coutumes chinoises, sur toutes les contestations civiles et commerciales entre les Chinois résidant dans le quartier des étrangers et sur toutes les contestations dans lesquelles des Chinois sont défendeurs contre des étrangers. Il se prononcera sur toutes les infractions commises par des Chinois dans le ressort du quartier des étrangers et punissables par détention, emprisonnement, cangue, bambou et autres peines légères.

2. Dans les affaires contentieuses entre Chinois et étrangers, le consul de la nationalité respective ou son député sera associé au magistrat chinois siégeant avec lui.

3. Quand le défendeur dans un litige est un Chinois employé au service d'un étranger, le sous-préfet donnera d'abord connaissance de l'affaire au consul de l'étranger, qui sera obligé de livrer les parties citées devant le tribunal, sans essayer de les mettre à l'abri ou de les cacher. Le consul ou son député peut être présent à l'interrogatoire des prévenus, mais ne peut se mêler au procès, si aucun des concitoyens n'est partie ou intéressé.

4. Le magistrat du tribunal mixte de Shanghaï est chargé de l'instruction des affaires pénales et des crimes commis par les Chinois dans le quartier des étrangers à Shanghaï, crimes qui sont punissables de la peine capitale, bannissement, etc., et appartiennent à la juridiction du juge provincial ou à la juridiction suprême de Pékin. Les enquêtes et les interrogatoires concernant les délits de ce genre seront faits par le magistrat du district respectif (comme juge-commissaire) indépendamment du sous-préfet, magistrat du tribunal mixte de Shanghaï.

5. Les Chinois qui, ayant commis des faits punissables, s'enfuient dans le quartier des étrangers, seront sommairement arrêtés par le sous-préfet même sans mandat d'arrêt du magistrat du district et sans l'aide de la police municipale du quartier des étrangers.

6. Les procès civils entre des Chinois et des étrangers seront jugés conformément à l'équité, d'après les traités respectifs. Les provisions du traité doivent être observées dans le cas où le consul respectif est présent. — Dans le cas où l'étranger, impliqué dans un procès quelconque, n'a pas un consul à Shanghaï, le tribunal mixte jugera de même; il sera alors composé du sous-préfet magistrat et d'un officier consulaire de quelque autre Etat étranger comme assesseur. Le tribunal soumettra sa décision dans ce cas au taotaï (préfet du district) de Shanghaï. — L'appel ou la revision des jugements du tribunal mixte sera porté devant une commission constituée du taotaï de Shanghaï et du consul respectif en délibération combinée.

7. Les étrangers inculpés, ressortissants d'un consulat étranger, sont soumis à la juridiction établie conformément aux provisions des traités respec-

2° Période de 1876 à 1911. Depuis la convention sino-anglaise de Tche-fou du 13 septembre 1876, dont les règles ont été adoptées par les autres pays, le tribunal mixte n'est plus compétent pour statuer sur un différend intéressant un Chinois et un étranger que dans le cas où le défendeur est de nationalité chinoise ; lorsque le défendeur est un sujet ou un protégé étranger, le procès doit être jugé par le tribunal consulaire étranger.

3° Période de 1911 à nos jours. Au mois de novembre 1911, une évolution s'est produite dans l'administration judiciaire de la concession. A cette date, le corps consulaire de Shanghaï a décidé de la prendre en mains, de telle sorte que la compétence du tribunal mixte fut étendue aux affaires purement chinoises, dans lesquelles aucun étranger n'est intéressé : c'est donc désormais, non plus le magistrat chinois siègeant seul, mais la juridiction conjointe du magistrat et d'un assesseur étranger qui juge les affaires exclusivement chinoises tout comme celles dans lesquelles un étranger se trouve intéressé. Il résulte, d'autre part, de la décision du corps consulaire que la nomination des juges chinois du tribunal mixte doit appartenir à l'autorité consulaire.

791. — 2° *Concession française de Shanghaï.* — Lorsqu'un litige s'élève entre Chinois seuls, le juge chinois dirige seul les débats, mais un assesseur français siège à ses côtés et intervient si la sentence lui paraît en contradiction avec l'équité. Dans les causes mixtes, les délégués du taotaï et du consul de France ont pendant longtemps jugé ensemble. Mais l'expérience a conduit à apporter à cette règle des modifications. La coutume s'est établie, sur la

---

tifs. — Les étrangers inculpés, non protégés par aucun consulat étranger, sont soumis à la juridiction du tribunal mixte, dont le jugement, en ce cas, doit avoir le consentement du taotaï, qui, avant d'accorder sa sanction, consultera un consul ami de la nationalité respective.

8. Seront engagés par le sous-préfet les employés nécessaires attachés au tribunal mixte, comme interprètes, lettrés, écrivains, etc., et aussi un ou deux étrangers pour servir de gardiens aux étrangers qui ne sont sous la protection d'aucun consulat. Les dépenses sont payées par le taotaï. Des molestations ou des extorsions de la part de ces employés seront punies sévèrement.

9. Le sous-préfet doit tenir un registre, journellement vérifié, des arrestations et des cas examinés. Ce registre indique les noms des parties arrêtées ou citées, les contestations civiles et les affaires jugées au tribunal mixte. Les motifs des jugements, dans chaque cas, seront inscrits dans ce registre. Le registre sera soumis à l'inspection des autorités supérieures ; si, à la suite de cette inspection, des charges sont établies contre la conduite du sous-préfet, celui-ci sera puni.

10. Quand, pendant l'inscription ou l'examen des cas, on constate que l'accusateur ou quelque témoin a fait de fausses dépositions, le coupable, Chinois ou étranger, sera puni par le sous-préfet conformément aux règles établies de commun accord par le sous-préfet et les consuls et approuvées par le taotaï. Dans l'intérêt de la justice, les Chinois et les étrangers doivent sous ce rapport être traités de parfaite égalité.

concession française, que, dans les cas où le défendeur est un étranger, c'est le tribunal consulaire qui doit être saisi et que, quand l'étranger est demandeur, c'est le tribunal mixte français qui est compétent, le juge chinois ne jouant qu'un rôle d'assesseur. Quand il s'agit d'étrangers qui n'ont pas de représentants, c'est le magistrat chinois et l'interprète du consulat français qui connaissent de l'affaire. La cour mixte de la concession française a suivi en général l'évolution de la cour internationale.

791ᵉ. — L'existence simultanée à Shanghaï d'une cour mixte de la concession internationale et d'une cour mixte de la concession française a motivé l'élaboration, le 10 juin 1902, par le corps consulaire, d'un règlement, approuvé le 20 juin par le corps diplomatique de Pékin, pour déterminer la juridiction respective de chacune des deux cours. Les règles admises sont les suivantes : 1° Dans toute action entre Chinois et ne concernant pas des étrangers, la cour mixte compétente est, en matière criminelle et de police, celle de la concession sur le sol de laquelle l'infraction a été commise et, en matière civile, celle de la concession où réside le défendeur. 2° Dans les actions mixtes, c'est-à-dire dans celles intéressant à la fois des Chinois et des étrangers, il y a lieu de faire certaines distinctions: *a*) Dans les actions criminelles où le plaignant est un étranger de nationalité non française, la cour mixte de la concession internationale est compétente. Mais si le plaignant est un Français, c'est la cour mixte de la concession française qui doit être saisie. *b*) Dans les actions civiles mixtes : 1) si le demandeur est un étranger de nationalité non française et si le Chinois réside dans la concession internationale, ce dernier doit être poursuivi devant la cour mixte de la concession internationale ; 2) si le demandeur est français et si le défendeur chinois habite la concession française, ce dernier doit être poursuivi devant la cour mixte de la concession française; 3) si le demandeur est un étranger de nationalité non française et si le défendeur chinois habite la concession française, ce dernier sera poursuivi devant la cour mixte de la concession internationale, le mandat de comparution ou d'arrêt devant être visé par le consul de France et exécuté par les agents de la cour internationale assistés de la police de la concession française; 4) si le demandeur est français et si le défendeur chinois habite la concession internationale, ce dernier sera poursuivi devant la cour mixte de la concession française, le mandat de comparution ou d'arrêt devant être visé par le doyen du corps consulaire et exécuté par les agents de la cour mixte de la concession française assistés de la police de la concession internationale.

791ᵉ. — Il y a encore en Chine d'autres cours mixtes en dehors de celles de Shanghaï, mais celles-ci ne sont point réglées par un

statut écrit. Il en existe notamment à Hankow. Les *Land Regulations and Bys-Laws for the foreign Settlement of Kulangsu* (*Amoy, 10 th january 1902*) ont de même prévu l'établissement à Kulangsu d'une cour mixte sur le modèle de la cour mixte internationale de Shanghaï. En 1896, en 1904 et en 1908, le corps consulaire de Tientsin proposa l'institution d'une cour mixte internationale dans cette ville: après de longs et difficiles pourparlers, un accord provisoire est intervenu à la fin de 1909 entre le corps consulaire et les autorités locales du Tcheli.

791[1]. — B. — POUVOIRS DE POLICE. — En Chine, en dehors du droit de juridiction, les consuls étrangers possèdent aussi des pouvoirs de police. Ils exercent à l'égard de leurs ressortissants une protection et une surveillance constantes. C'est à eux que doivent être remis leurs nationaux que la police locale a arrêtés; tout au moins doivent-ils être avertis de l'arrestation dont ceux-ci ont été l'objet, afin qu'ils puissent prendre les mesures nécessaires. En vertu des pouvoirs de haute police qui leur appartiennent, les consuls peuvent envoyer *manu militari* dans leur pays les nationaux coupables de graves infractions ; à eux seuls il incombe d'en ordonner l'expulsion. Ils sont chargés d'assurer et de sauvegarder le bon ordre parmi leurs ressortissants. — Des pouvoirs de police existent au profit des consuls étrangers dans les concessions, aussi bien que sur le territoire proprement dit de la Chine. C'est le consul ou le conseil municipal, élu par les résidents payant un certain cens et présidé par le consul dans les concessions nationales ou par le doyen du corps consulaire dans la concession internationale, qui organise la police et veille au maintien de l'ordre.

II. — *Action de la Chine pour la suppression des capitulations*

791[10]. — En 1914, il n'existait pas moins de dix-huit puissances qui avaient, depuis le milieu du XIX[e] siècle, conclu avec la Chine des traités concédant à leurs nationaux des avantages importants, dont le privilège d'exterritorialité. Ces pays, qu'on désigne sous le nom de « pays à traités », étaient la Russie, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, la France, la Belgique, la Suède, la Norvège, l'Allemagne, le Portugal, le Danemark, les Pays-Bas, l'Espagne, l'Italie, l'Autriche-Hongrie, le Japon, le Pérou, le Brésil et le Mexique. En 1915, le Chili et, en 1918, la Suisse ont également signé des traités de ce genre avec la Chine.

Est-ce à dire que les ressortissants des Etats qui n'avaient pas passé de semblables conventions dussent être en Chine nécessairement soumis à la justice chinoise ? Ces ressortissants, grâce à l'appui des grandes puissances soucieuses de se créer une clientèle et à la faiblesse du gouvernement chinois, étaient parvenus à ob-

tenir l'assimilation avec les autres étrangers : ils se faisaient « protéger » par le consulat ou la légation d'une puissance à traités amie et, à ce titre, jouissaient du même statut privilégié que les ressortissants de leurs protecteurs. Dans la concession internationale de Shanghaï, ils étaient, comme ceux-ci, justiciables du tribunal mixte, avec cette seule différence que le magistrat chinois, au lieu d'être assisté d'un juge de leur nationalité, l'était d'un juge d'une puissance à traités.

Le gouvernement chinois protesta souvent, principalement à partir des premiers temps du XX^e^ siècle, contre le droit d'exterritorialité reconnu aux puissances étrangères. Mais ses protestations n'ont pas, en fait, amené encore tous les résultats qu'il désirait.

Au début du XX^e^ siècle, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et le Japon stipulèrent, dans des traités de commerce conclus respectivement avec le cabinet de Pékin le 5 septembre 1902 (art. 12) et le 8 octobre 1903 (art. 15 et 11), que « la Chine ayant exprimé le désir énergique de réformer son système judiciaire et de le mettre en harmonie avec celui des nations occidentales », ils s'engageaient à abandonner éventuellement leurs droits exterritoriaux lorsqu'ils seraient convaincus que l'état des lois chinoises, la réforme de l'administration et d'autres considérations leur offriraient des garanties pour ce faire.

En 1904 et dans les années suivantes, donnant corps aux promesses qu'elle avait faites dans ses traités récents avec l'Angleterre, les Etats-Unis et le Japon, la Chine s'efforça effectivement d'apporter dans sa législation et dans sa justice des modifications qui les rendissent acceptables pour les puissances occidentales. Des projets de code civil, commercial, criminel et de procédure furent préparés en Chine à partir de 1904, et un code criminel, qui fut amendé en 1914, entra en vigueur le 30 mars 1912 ; des lois sur le commerce et les sociétés furent en outre introduites en 1914. L'organisation judiciaire fut de même réformée par des décrets du 7 février 1910 et de mai 1915 : les principes sur lesquels elle doit reposer désormais sont l'indépendance du pouvoir judiciaire et le châtiment des juges qui remplissent mal leur office. Quatre sortes de tribunaux furent établis en 1910 : tribunaux de première instance pour les affaires civiles de minime importance ; tribunaux de district pour juger les affaires civiles et criminelles ordinaires et les appels des tribunaux de première instance ; tribunaux supérieurs ; cour de cassation (Ta Li Ynan) siégeant à Pékin: en 1915, les tribunaux de première instance furent abolis et leurs attributions transférées aux tribunaux de district ; l'institution du jury n'existe pas en Chine (1).

---

(1) V. Quarterly Review, juin 1917.

Vers la fin de 1908, la Chine essaya de faire prévaloir une conception faisant une part plus grande à la juridiction territoriale : elle demanda que les affaires civiles entre étranger demandeur et Chinois défendeur fussent soumises aux tribunaux réguliers chinois ; le corps diplomatique accepta cette solution à titre d'essai, sous réserve que les étrangers auraient devant la juridiction locale les garanties des traités, mais l'expérience fut peu satisfaisante et elle cessa en 1911. — A partir de cette dernière date, le gouvernement chinois, voyant le contrôle des cours mixtes lui échapper peu à peu, s'efforça d'assurer le retour à l'état de choses, tel qu'il existait d'après le règlement du 20 avril 1869 : au mois d'août 1913 un projet d'accord intervint à ce sujet entre le ministère des affaires étrangères et le représentant de la Grande-Bretagne, Sir Jordan, qui porta que les magistrats chinois et l'assesseur étranger désigné par son tour auraient juridiction conjointe, que les magistrats seraient nommés par le gouvernement chinois, que les affaires civiles entre Chinois seraient jugées par les magistrats chinois, sans assistance à l'audience des assesseurs étrangers, conformément aux lois et à la procédure chinoises, que la cour mixte aurait compétence générale en matière criminelle sur les concessions ; mais le corps diplomatique refusa d'accéder aux demandes judiciaires de la Chine.

La grande guerre de 1914-1919 fournit au gouvernement chinois l'occasion d'affirmer la politique qu'il avait depuis plusieurs années désiré suivre à l'égard des éléments étrangers sur son territoire, et qu'il n'avait pu jusqu'alors réussir à faire triompher. — Le 14 août 1917, après avoir décidé d'entrer dans la guerre aux côtés des puissances de l'Entente, la Chine proclama l'abrogation des traités qui la liaient à l'Allemagne et à l'Autriche-Hongrie : un mandat présidentiel de cette date déclara que « pendant la durée de la guerre toutes les affaires civiles et criminelles où des sujets ennemis sont en cause seront jugées par les tribunaux chinois ». Et, dans un mémoire présenté en avril 1919 à la conférence de la paix de Paris, elle demanda l'abolition du système des capitulations (1). Des dispositions spéciales furent insérées dans les conditions de paix de 1919 pour régler les rapports de la Chine avec l'Allemagne et l'Autriche, notamment en ce qui concerne les concessions en Chine. V. art. 132, traité de Versailles; art. 116, traité de Saint-Germain.

Les négociations relatives à la paix avaient indiqué l'intention

---

(1) V. Chinese Delegation, The Peace Conférence, *Questions for readjustment submitted by China to the Peace Conference*, Paris, avril 1919, pp. 14 et s. ; il y a aussi une édition française de ce mémoire. — Comp. Wang Chung-Hui, *Law reform in China*.

des grandes puissances de créer de nouveaux Etats en Europe. Cette création était forcément de nature à augmenter le nombre des étrangers qui en Chine appartiendraient à des pays sans traités. Le 27 avril 1919, un mandat présidentiel chinois disposa que les nationaux des Etats formés par démembrement de puissances en relations de traités avec la Chine ne pourront pas hériter des droits conférés à leur ancienne patrie ; que les sujets de pays sans traités résidant ou voyageant en Chine devront se conformer aux lois et décrets de la Chine et qu'aucune tierce puissance ne pourra en assumer la protection ; que les nations sans traités, désireuses de conclure des traités avec la Chine, devront adopter le principe de l'égalité de traitement. Et les principes ainsi posés furent aussitôt mis à exécution. En effet, un mandat du 23 mai 1919 décida que les affaires civiles et criminelles intéressant les sujets de pays sans traités seront jugées par les tribunaux chinois nouvellement créés, et des mandats des 13, 22 et 23 juin de la même année réglèrent la situation administrative de ces sujets. — Les ressortissants de deux des Etats qui possédaient avant la guerre mondiale des traités avec la Chine, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, furent, d'autre part, mis définitivement par la Chine au rang de ceux des pays sans traités: c'est ce que proclama le gouvernement chinois à la date du 3 octobre 1919 après avoir mis fin à l'état de guerre avec ces puissances, quoiqu'il eût annoncé le 14 août 1917 placer leurs nationaux sous la juridiction chinoise seulement pour la durée de la guerre (1). — Mettant à profit les conséquences de la grande guerre, la Chine prit d'autres mesures encore pour échapper le plus possible au régime des capitulations. Considérant que depuis quelques années la Russie s'était divisée en camps hostiles se faisant une guerre meurtrière, sans avoir un gouvernement central représentant la volonté du peuple russe, elle déclara par un mandat présidentiel du 23 septembre 1920 qu'elle estimait impossible de continuer à traiter comme tels le ministre et les consuls officiels de la Russie en Chine, ceux-ci n'ayant plus compétence pour représenter leur pays et assumer les devoirs et la responsabilité de leurs charges, et qu'en conséquence le gouvernement chinois prendrait directement sous sa protection les Russes résidant sur son territoire ; à la suite de ce mandat présidentiel, le gouvernement chinois a soumis les Russes se trouvant en Chine à la juridiction chinoise. Le corps diplomatique étranger s'émut toutefois de cette décision de la Chine qui dissimulait assez mal le désir de celle-ci de se soustraire à ses

---

(1) V. Padoux, *Condition juridique en Chine des étrangers ressortissant à des puissances sans traités*, J. I. P., t. XLVII, p. 425.

obligations résultant des traités (1). — Ainsi une double évolution s'était produite en Chine après la grande guerre vers la suppression des capitulations.

Etant donné les réformes importantes introduites par la République du Milieu dans son organisation judiciaire et dans son système législatif, on peut prévoir maintenant que la juridiction consulaire ne tardera plus trop longtemps à disparaître en Chine, comme elle a précédemment disparu au Japon. Des progrès à cet égard ont été réalisés en ces dernières années.

Un effort fut toutefois tenté d'une manière infructueuse, par la Chine, au mois de mars 1921, pour la réforme des cours mixtes : dans le projet qu'elle avait préparé à cet effet, elle demandait la suppression, sur le seul territoire des concessions de Shanghaï, des juridictions consulaires et mixtes et leur remplacement par une cour de justice dénommée « tribunal spécial des concessions de Shanghaï », dont la compétence s'étendrait à toutes affaires pénales et civiles, quelle que fût la nationalité des parties en cause ou des intéressés, des conseillers étrangers devant pendant une période transitoire être attachés au tribunal avec voix consultative pour toutes les affaires pénales ou civiles mettant en jeu un intérêt étranger, avec appel devant la cour suprême de Pékin ; mais ce projet demeura sans suite.

Le 20 mai 1921, dans l'accord pour le rétablissement de la paix qui fut signée à Pékin entre l'Allemagne et la Chine, il fut expressément déclaré par l'Allemagne qu'elle consentait à l'abrogation de la justice consulaire en Chine. Il y a été, en conséquence, stipulé que « les consuls des hautes parties contractantes seraient traités avec la considération et les égards accordés aux agents des autres nations » (art. 2), mais que « les sujets des hautes parties contractantes seraient soumis à la juridiction des tribunaux locaux » (art. 3). Des notes échangées à la même date entre le plénipotentiaire allemand et le ministre des affaires étrangères de Chine contiennent, d'autre part, les dispositions suivantes :

---

(1) La soumission des Russes à la juridiction chinoise a nécessairement imposé l'intervention de nombreux interprètes pour la traduction des pièces russes en langue chinoise. Or ces interprètes ne sont pas toujours à la hauteur de leurs fonctions, et des erreurs de traduction qu'ils commettent peuvent souvent résulter les conséquences les plus graves. C'est ainsi qu'un interprète a traduit la phrase : « K a été arrêté pour avoir cassé une fenêtre » par celle-ci : « K. a été arrêté pour avoir tué M. Fenêtre » (Memorandums de M. Izotov, délégué des organisations politiques russes en Chine au ministre chinois des affaires étrangères, 5 janvier 1921 et 1er mars 1921, dans *Memorandum sur la question des réfugiés russes présenté au Conseil de la Société des Nations par la Conférence des organisations russes réunie à Paris en août 1921*, 1921, pp. 48 et s., 60 et s. ; Memorandum du Comité des représentants des institutions judiciaires à Harbin, mars 1921).

« N° 2 : Garanties juridiques. Les litiges dans lesquels des Allemands se trouveraient impliqués en Chine seront tous jugés devant les tribunaux nouvellement institués. Il pourra être fait appel des décisions de ces tribunaux. Ces litiges donneront lieu à une procédure régulière. Des avocats et des interprètes allemands, officiellement accrédités auprès des tribunaux, pourront faire fonction de conseils pendant la durée du procès. N° 3 : Cas relevant des tribunaux mixtes. En ce qui concerne les procès relevant des tribunaux mixtes, dans lesquels des Allemands seraient demandeurs ou défendeurs, la Chine s'engage à rechercher par la suite une solution équitable pour les parties » (1).

Le 16 novembre 1921, à la conférence de Washington, dans un mémoire déposé par son représentant, le gouvernement chinois, après avoir déclaré son adhésion au 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 et son intention d'appliquer ce principe dans toutes les parties de la République chinoise sans exception, a demandé qu'immédiatement ou aussi rapidement que possible les restrictions apportées actuellement à la liberté d'action de la Chine en matière politique, juridictionnelle, administrative fussent supprimées et qu'en ce qui concerne les engagements maintenant contractés par la Chine sans limitation de temps, une durée déterminée raisonnable et précise fût fixée. Or, en réponse à cette demande, les délégués des puissances autres que la Chine représentées à la conférence ont dit leur désir d'arriver, sur la question de l'abolition de l'exterritorialité, à un arrangement juste et satisfaisant pour toutes les parties et leur disposition à accepter l'abandon graduel de leurs droits de juridiction aussitôt que le gouvernement chinois aura terminé le travail de réforme législative qu'il a entrepris et sera en mesure de donner l'assurance des nombreuses garanties qu'une vraie administration de la police exige (2). Et, le 10 décembre 1921, les représentants à la conférence de Washington des Etats-Unis d'Amérique, de la Belgique, de l'empire Britannique, de la France, de l'Italie, du Japon, des Pays-Bas et du Portugal ont adopté (avec droit d'accession pour les puissances non signataires ayant par traité des droits d'exterritorialité en Chine) une résolution concernant l'exterritorialité en Chine, déclarant que ces gouvernements constitueront, dans les trois mois après la clôture

---

(1) V. Recueil des traités de la Société des Nations, t. IX, pp. 272 et s., 277 et s.

(2) V. le texte du mémoire chinois dans le Temps du 18 novembre 1921, p. 1. — V. les déclarations des représentants des puissances à Washington dans le Temps du 21 novembre 1921, p. 1.

de la conférence, une commission (aux travaux de laquelle pourra participer un représentant de chaque puissance), « pour ouvrir une enquête sur les pratiques actuelles de juridiction extérritoriale en Chine, sur la législation, l'organisation judiciaire en Chine, en vue de leur signaler les constatations de fait en ces matières et de leur recommander les moyens qu'elle pourrait juger convenables pour améliorer les conditions actuelles de l'administration de la justice en Chine, pour aider et encourager les efforts faits par le gouvernement chinois en vue d'introduire des mesures législatives et des réformes judiciaires qui justifieraient l'abandon soit progressif, soit sous toute autre forme, par les diverses puissances, de leurs droits respectifs d'exterritorialité ». Mais, en raison de la situation troublée existant en Chine, la commission ainsi prévue n'a pu fonctionner dans le délai indiqué et les puissances, après avoir successivement remis la réunion à des époques plus ou moins éloignées (1), se sont vues forcées, au mois de mai 1923, d'ajourner *sine die* la conférence juridique qui devait discuter de l'exterritorialité (2). — A la date du 24 juin 1925, la Chine a de nouveau envoyé aux puissances intéressées aux affaires chinoises une note réclamant la revision des traités dans la mesure où ils entament sa souveraineté. Des conversations sous forme d'échange de télégrammes, destinées à trouver la formule d'une réponse collective à adresser au gouvernement de Pékin, ont alors eu lieu entre la Belgique, l'empire Britannique, les Etats-Unis, la France, l'Italie, le Japon et le Portugal: dans une note circulaire à leurs interlocuteurs les Etats-Unis insistèrent spécialement pour la convocation immédiate d'une commission internationale qui examinerait la question des traités. Finalement, dans les premiers jours du mois de septembre 1925, les puissances signataires du traité de Washington, dans des notes identiques à la Chine, se sont dites prêtes à convoquer une confé-

---

(1) Le départ de la commission pour la Chine fut remis d'abord à l'automne de 1923, puis à celui de 1924. Le Temps du 1er mars 1923.

(2) V. le Temps des 19 et 20 mai 1923. Le gouvernement chinois avait informé, le 14 mai 1923, les représentants des puissances intéressées qu'il désirait voir réunir à Pékin, le 1er novembre suivant, la commission internationale chargée d'enquêter sur l'état des tribunaux chinois, en vue de la suppression de certains privilèges d'exterritorialité, comme celui de la juridiction consulaire. En raison du chaos politique de la Chine et surtout du brigandage qui y sévit, les ministres étrangers ont rédigé, le 26 mai 1923, un télégramme collectif à l'adresse de leurs gouvernements respectifs, dans lequel ils recommandaient d'ajourner jusqu'à des temps plus favorables l'envoi de ladite commission. Le gouvernement de la Grande-Bretagne a, au mois de juin, envoyé à chacune des puissances qui ont participé à la conférence de Washington, au cours de laquelle l'envoi de la commission avait été décidé, une note approuvant la suggestion des ministres. V. Temps du 23 juin 1923.

rence pour discuter la question de l'exterritorialité, du contrôle des douanes et des privilèges accordés aux étrangers, mais ont déclaré que l'abolition de ces droits devait dépendre de la stabilisation de la Chine et de l'établissement dans ce pays d'un gouvernement durable ; elles ont en outre promis la nomination d'une commission mixte pour étudier, aussitôt que possible, toutes les questions de l'abolition progressive et conditionnelle des droits d'exterritorialité, sujette à la ratification des gouvernements intéressés, ajoutant qu'il faudrait que la Chine, de son côté, remplît ses obligations en donnant des preuves pratiques et concluantes de sa bonne volonté et de ses capacités pour sauvegarder la vie et les biens des étrangers et pour réprimer tous désordres et toute agitation xénophobe (1). — Le 11 septembre 1925, à la sixième Assemblée de la Société des Nations, le premier délégué de la Chine demanda que l'on procédât, sur la base de l'article 19 du Pacte, à la révision des traités réglant les rapports de la Chine avec les autres puissances pour les faire cadrer avec les conceptions actuelles du droit international.

Au mois d'avril 1920, le gouvernement chinois a passé avec la Bolivie un traité de commerce dans lequel il n'a pas accordé de concessions extraterritoriales : c'est le premier traité de ce genre qui ait été conclu par lui. — Dans un traité signé à Rome le 1er juin 1920 entre la Chine et la Perse, il a été formellement stipulé, par les articles 4 et 5, que « les consuls des hautes parties contractantes en Chine et en Perse, qui auront les mêmes privilèges que les agents consulaires des pays favorisés, ne jouiront pas du droit de juridiction consulaire et que les sujets ou citoyens des hautes parties contractantes seront dans ces pays respectivement soumis à la juridiction de Perse ou de Chine pour leurs procès, disputes, contestations ou les crimes et délits qu'ils commettraient » (2).

Pressentant que, avec le régime nouveau qu'il aspirait à voir s'établir, le nombre des étrangers justiciables des tribunaux chinois deviendrait de plus en plus considérable, le cabinet de Pékin a, le 5 août 1918, promulgué une « loi sur l'application des lois étrangères », qui constitue une sorte de code de droit international privé destiné à résoudre les conflits qui peuvent se produire entre la loi chinoise et les lois nationales des parties en cause (3).

Lorsque le gouvernement chinois rompit le 14 mars 1917 les relations diplomatiques avec l'Allemagne, il remit leurs passeports non seulement au chef et au personnel de la légation d'Allemagne,

---

(1) V. le Temps des 5 août, 4, 5 et 6 septembre 1925.
(2) Recueil des traités de la Société des Nations, t. IX, p. 17.
(3) V. le texte de cette loi, J. I. P., t. XLVII, p. 775.

mais encore à tous les consuls allemands en Chine: il a, par ce fait, formellement reconnu le caractère diplomatique et représentatif des consuls en pays hors chrétienté (n° 779).

B. — Japon

791[11]. — L'empire du Japon a conclu des traités avec plusieurs Etats d'Europe et d'Amérique, notamment avec la France, le 9 octobre 1858, à Yedo, avec l'Angleterre, le 26 août 1858, avec les Etats-Unis, les 17 juin 1857, 29 juillet 1858, 18 décembre 1878, avec l'Italie, le 25 août 1886, etc. D'après ces traités, les consuls européens et américains exerçaient, comme en Chine, la juridiction civile et criminelle sur leurs nationaux.

Depuis 1882, le Japon a fait plusieurs tentatives pour faire disparaître la juridiction des consuls étrangers des seize Etats qui ont une mission ou un consulat à Tokio. Entrant résolument dans la voie de la civilisation occidentale, il a préparé et promulgué une série de codes sur le modèle des meilleures législations européennes, a institué des tribunaux présentant de réelles garanties, a adopté les principes de la plus large tolérance au regard des étrangers. — Le 1[er] mai 1886 une conférence fut réunie à Tokio entre des délégués du gouvernement japonais et les représentants des puissances à l'effet d'obtenir la suppression des capitulations. Mais le projet proposé ne satisfit personne. — Le gouvernement japonais s'est alors décidé à essayer de traiter séparément avec chaque puissance. Il y a réussi. A partir de 1894 ont été conclus des traités avec les différents Etats, qui supprimèrent la juridiction des consuls étrangers à partir de 1899 (n° 42). V. notamment traités avec l'Angleterre, 16 juillet 1894 ; les Etats-Unis, 22 novembre 1894 ; l'Italie, 12 décembre 1894 ; la Russie, 27 mai 1895 ; le Danemark, 19 octobre 1895 ; l'Allemagne, 4 avril 1896 ; la Belgique, 22 juin 1896 ; la Chine, 21 juillet 1896 ; la France, 4 août 1896 et 18 juin 1907, etc. (1).

---

(1) V. *La Vie politique à l'étranger*, année 1889, p. 445; 1890, p. 367; 1891, p. 300. — Dillon, *La condition des étrangers au Japon*, 1908. — Travers Twis, *La juridiction consulaire dans les pays de l'Orient et spécialement au Japon*, R. D. I., t. XXV, p. 213. — V. Catellani, *I settlements europei e i privilegi degli stranieri nell'Estremo-Oriente*, 1902 ; *La penetrazione straniera nell'Estremo-Oriente*, 1915; *I privilegi degli stranieri in Oriente e nell'Estremo-Oriente : condizione attuale e tentavi di reforma*, R. I., 1915, p. 3. — V. R. D. I. P., t. V, p. 284. — Sur la suppression du régime des capitulations au Japon, V. R. D. I, P., t. I, p. 562; t. II, pp. 111 et 614; t. V. p. 284 ; R. D. I., t. I, 2[e] série, p. 93.

C. — Corée

791[12]. — Le système des capitulations fut longtemps appliqué en Corée, comme en Chine et au Japon avant 1899. Il résultait de traités passés par ce pays avec les principales puissances, notamment avec les Etats-Unis en 1882, avec l'Allemagne et la Grande-Bretagne en 1884, avec la France le 1er juin 1886. Le protectorat que le Japon proclama sur la Corée en vertu des traités conclus les 13 février 1904 et 17 novembre 1905 entre les deux Etats n'a point modifié les garanties reconnues aux sujets occidentaux. Mais le système capitulaire a cessé d'exister en Corée par l'annexion qu'a faite de ce pays le Japon par traité du 22 août 1910: c'est ce qui ressort de la déclaration du gouvernement japonais publiée le 29 août 1910 sur la condition des étrangers en Corée (1).

D. — Siam

791[13]. — Les Etats étrangers ont, par des traités particuliers, obtenu au Siam des concessions qui aboutissent à y soumettre leurs sujets à leurs lois et à leurs juridictions nationales. Ces traités datent avec la France du 10 décembre 1685 et du 15 août 1856, avec la Grande-Bretagne des 20 juin 1826, 18 avril 1855, 3 septembre 1883 et 29 novembre 1899, avec les Etats-Unis du 20 mars 1833 et du 29 mai 1856, avec le Danemark du 21 mai 1858, avec le Portugal du 10 février 1859, avec les Pays-Bas du 17 décembre 1860, avec l'Allemagne du 7 février 1862, avec la Suède-Norvège du 18 mai 1868, avec la Belgique du 29 août 1868, avec l'Italie du 8 octobre 1868, avec l'Autriche du 17 mai 1869, avec l'Espagne du 23 février 1870, avec le Japon du 25 février 1898 et avec la Russie du 23 juin 1899. La Suisse, la Turquie, la Grèce, les Etats Balkaniques, la Perse et la Chine, notamment, n'ont pas de traités avec le Siam ; mais, à la suite de l'usage ou d'actes gracieux, les sujets de quelques-uns de ces pays bénéficient de la protection, et par suite des privilèges, d'Etats amis ayant des traités. D'après les conventions en vigueur au début du xxe siècle, le régime juridictionnel des étrangers se résumait en général dans la formule *actor sequitur forum rei*: 1° Au pénal, tout étranger relevait exclusivement de sa juridiction nationale, devant laquelle seule il pouvait être poursuivi. 2° Au civil, les litiges mixtes venaient devant la juridiction du défendeur, tribunal consulaire s'il s'agissait d'un étranger, tribunal siamois s'il s'agissait d'un Siamois. Une double

(1) V. Perrinjaquet, *L'annexion de la Corée par le Japon*, R. D. I. P., t. XVII, p. 544.

concession fut faite toutefois par le Siam au profit de la Grande-Bretagne, qui résulta notamment d'un accord du 3 septembre 1883 : 1° Toutes les affaires civiles ou commerciales intentées par un Anglais contre un sujet siamois furent déférées à Bangkok à une cour spéciale, dite Cour des causes étrangères, à laquelle étaient attachés des conseillers étrangers. 2° Dans les provinces du Nord toutes les affaires concernant des sujets britanniques furent soumises à la juridiction des Cours dites internationales, tribunaux siamois siègeant et jugeant en présence d'un délégué du consul qui peut faire toutes observations utiles dans l'intérêt de la justice et a même le droit d'évoquer l'affaire devant son tribunal consulaire quand son ressortissant est défendeur ou accusé. — Le système ainsi accordé à la Grande-Bretagne fut d'une manière générale étendu à la France par un traité du 13 février 1904, puis au Danemark le 24 mars 1905 et à l'Italie le 8 avril 1905. — Mais bientôt, désireux d'échapper à la fin au régime des capitulations, le Siam résolut de modifier sa législation pour la mettre davantage en rapport avec celle des Etats européens : à cette fin, il s'entoura de fonctionnaires européens, notamment de fonctionnaires français, et par les soins de ceux-ci des codes nouveaux furent mis sur le chantier ; un code pénal a fait son apparition en 1908. — Le gouvernement siamois ne vit pas ses efforts absolument infructueux. En 1907 une première brèche fut apportée au système capitulaire. Par un traité du 23 mars 1907 la France ouvrit la voie à l'abandon des droits de juridiction exercés au Siam par les puissances occidentales, en stipulant dans l'article 5 de ce traité l'abandon de ses privilèges en ce qui concerne les sujets et protégés français d'origine asiatique résidant au Siam, qui seront désormais soumis au jugement des tribunaux locaux, sous la réserve que ceux inscrits aux consulats de France au moment de la signature du traité relèveraient des cours internationales tant que la codification des lois siamoises ne serait pas terminée : les sujets et protégés asiatiques relèvent maintenant de ces cours c'est-à-dire des tribunaux spéciaux siamois où siègent des conseillers européens et où le consul de France a le droit d'évoquer l'affaire devant le tribunal consulaire; ce droit d'évocation doit disparaître le jour où les codes, en cours d'élaboration, auront été promulgués et communiqués à la légation de France. Pour les ressortissants français autres que les sujets et protégés ci-dessus, le tribunal consulaire reste toujours compétent. — Un nouveau pas en avant fut fait en 1909. Le 10 mars de cette année, la Grande-Bretagne consentait à soumettre ses ressortissants à un régime analogue à celui admis en 1907 par la France. Elle alla même plus loin que la France, car ce n'est pas seulement sur ses citoyens ou sujets asiatiques, mais sur ceux mêmes qui ne sont pas asiatiques, qu'elle

abandonnait sa juridiction. En retour, toutefois, elle obtenait du Siam certaines faveurs : compétence des mêmes tribunaux spéciaux siamois était reconnue à l'égard de tous les ressortissants britanniques avec stipulation de prérogatives particulièrement étendues pour les conseillers européens ; le droit d'évocation du consul existe et disparaîtra dans les mêmes conditions que pour la France. — Le 15 mars 1913, un traité a été signé par le Siam avec le Danemark sur les mêmes bases que ceux conclus avec la France et la Grande-Bretagne. — Au mois de juillet 1917, le Siam a déclaré la guerre aux Empires centraux. Les articles 135 du traité de Versailles et 110 du traité de Saint-Germain ont consacré à son profit l'abandon, sans restrictions, des droits de juridiction consulaire de l'Allemagne et de l'Autriche. Les nationaux allemands et autrichiens relèvent désormais des tribunaux siamois ordinaires, dans les mêmes conditions que les ressortissants siamois. Disposition semblable dans l'article 94 du traité de Trianon avec la Hongrie. — Nouvelle atteinte au Siam au régime des capitulations. Le 16 décembre 1920, les Etats-Unis ont signé avec le Siam un traité par lequel ils renoncent au droit de juridiction extraterritoriale dans ce pays, sauf le droit pour eux, jusqu'à la publication des nouveaux codes siamois et ensuite pendant un délai de cinq ans au plus, de transférer des tribunaux siamois aux autorités américaines la connaissance des affaires où est intéressé un citoyen ou un protégé des Etat-Unis. — A l'exemple des Etats-Unis, le Japon a également traité avec le Siam sur la révision de ses accords inernationaux. — A la date du 14 février 1925, un nouveau traité d'amitié, de commerce et de navigation a été conclu par la France avec le Siam, qui s'est occupé spécialement de la question capitulaire : la France renonce au privilège de la justice consulaire pour ses citoyens, qui deviennent en principe justiciables des tribunaux siamois ; mais la transition est ménagée et d'importantes précautions sont prises (juridiction de cours internationales, exercice du droit d'évocation par les agents diplomatiques et consulaires français, transfert à Bangkok du jugement des procès engagés en province), grâce à quoi les Français continueront à bénéficier d'un régime exceptionnel, en fait, pendant quelques années encore. — Il est probable que ces exemples seront suivis par les autres puissances. — Le régime capitulaire disparaîtra sans doute absolument au Siam dès que les nouveaux codes seront mis en vigueur (1).

---

(1) V. Regelsperger, *Le nouveau traité franco-siamois*, R. D. I. P., t. XV, p. 24. — Maurel, *Histoire des relations de la France avec le Siam*, 1906. — Niel, *Condition des Asiatiques sujets et protégés français au Siam*, 1907. — Padoux, *Condition des étrangers au Siam*, J. I. P., t. XXXV, pp. 693 et 1037 ; *Du régime juridictionnel des Français et des Anglais au Siam*, J. I. P.,

E. — Perse

791[14]. — La Perse a conclu plusieurs traités donnant compétence aux consuls pour juger les différends entre étrangers et leur accordant le droit de prendre part aux jugements des tribunaux indigènes dans les procès intéressant des étrangers. On peut citer en ce sens des traités avec la Russie des 21 janvier 1732 et 22 février 1828, avec la Grande-Bretagne du 4 mars 1857, avec la France de janvier 1708 et du 12 juillet 1855, avec l'Autriche de 1857, et avec la Suisse du 23 juillet 1873. Les dispositions du traité de 1855 avec la France relatives à la juridiction civile et criminelle sont reproduites dans un traité conclu avec les Etats-Unis le 13 décembre 1856. La loi française du 28 mai 1836 régit les infractions des Français en Perse (Loi du 18 mai 1858. — Mais, dans les temps les plus modernes, certains Etats ont passé avec la Perse des conventions qui y ont supprimé le régime capitulaire. Ainsi, un traité du 1er juin 1920 entre la Chine et la Perse a stipulé dans son article 4 : « Les consuls des H. P. C. en Chine et en Perse ne jouiront pas du droit de juridiction consulaire ; les sujets ou citoyens des H. P. C. seront dans ces pays respectivement soumis à la juridiction de Perse ou de Chine pour leurs procès, disputes, contestations ou les crimes et délits qu'ils commettraient ». De même, on trouve dans le traité d'amitié du 26 février 1921 signé à Moscou entre la Perse et la République des Soviets de Russie un article 16 conçu en ces termes : « En vertu de la communication de la Russie fédérative du 25 juin 1919, relative à l'annulation des juridictions consulaires, les sujets russes en Perse, de même que les sujets persans en Russie, soumettront leurs griefs aux tribunaux locaux ».

Au mois de juillet 1924, au mépris de l'inviolabilité personnelle dont doit jouir tout ministre public, le commandant Imbrie, consul général des Etats-Unis à Téhéran, a été assassiné par une bande de manifestants pendant qu'il prenait des photographies sur les marches d'une fontaine. Une note collective signée par les représentants de toutes les puissances a été remise au gouvernement persan par l'ambassadeur de Turquie. D'autre part, le département d'Etat de Washington a chargé le ministre des Etats-Unis en

---

t. XXXVII, p. 78 et *La suppression progressive de l'extraterritorialité au Siam*, J. I. P., t. XLIX, p. 551.—X, *British extraterritorial Jurisdiction in Siam*, A.J. 1909, p. 954.—V. encore Hyde, *The delinquishment of extraterritorial jurisdiction in Siam*, A. J., 1921, p. 428. — James, *Jurisdiction over foreigners in Siam*, A. J., 1922, p. 585. — Comp. loi française du 29 avril 1908 et règlement d'administration publique français du 17 septembre 1908, J. I. P., t. XXXVI, p. 329.

Perse de faire une vigoureuse protestation auprès du cabinet de Téhéran. Celui-ci a informé le département d'Etat qu'il acceptait toutes les demandes formulées par le gouvernement américain à la suite du meurtre du consul des Etats-Unis. (V. le Temps des 21, 22, 23, 30 juillet et 4 août 1924).

F. — Mascate

791[15]. — L'Imanat de Mascate a signé avec la plupart des Etats d'Europe des traités accordant aux étrangers des avantages aussi grands que ceux résultant des capitulations musulmanes. Les conventions les plus complètes sont celles passées avec la France le 22 novembre 1841 et le 17 novembre 1844. Ce dernier traité est demeuré sans modification applicable après qu'en 1856, lors de la mort du roi Si-Saïd, Zanzibar fut séparé du royaume de Mascate. — La loi française du 28 mai 1836 est en principe applicable aux infractions commises par des Français à Mascate (Loi du 8 juillet 1852 art. 6 à 14). — Les appels contre les décisions des consuls français sont portés à la Cour de Pondichéry (Loi du 15 juillet 1910).

G. — Birmanie

791[16]. — La France a passé avec la Birmanie les 24 janvier 1873, 5 avril 1884 et 15 janvier 1885 des traités donnant compétence aux consuls réunis aux fonctionnaires locaux pour les contestations entre Français et Birmans. Il semble que ces traités doivent être considérés comme devenus caducs par l'annexion à l'empire anglais des Indes proclamée le 1[er] janvier 1886. On a toutefois prétendu qu'ils étaient demeurés en vigueur par suite de la reconnaissance de la suzeraineté chinoise sur la Birmanie survenue le 24 juillet 1886 (1).

H. — Syrie et Palestine

791[17]. — Aussi longtemps que la Syrie et la Palestine demeurèrent des parties de l'empire Ottoman, elles furent soumises au régime des capitulations dans les mêmes conditions que les autres provinces de la Turquie. Mais, à la suite de la grande guerre de 1914-1919, en vertu de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, la Syrie et la Palestine furent enlevées à la souveraineté turque pour être placées, la première sous le mandat de la France et la

---

(1) Dislère et de Mouy, *Droits et devoirs des Français dans les pays d'Orient et d'Extrême-Orient*, 1893, pp. 28-29 et 207.

seconde sous celui de la Grande-Bretagne: le mandat de la France portait la date du 12 août 1922 et celui de l'Angleterre celle du 24 juillet 1922.

I. Syrie. — D'après l'article 5 du mandat sur la Syrie, « seront sans application en Syrie et au Liban les privilèges et immunités des étrangers, y compris la juridiction consulaire et la protection, tels qu'ils étaient autrefois pratiqués dans l'empire Ottoman, en vertu de capitulations et des usages. Toutefois les tribunaux consulaires étrangers continueront à fonctionner jusqu'à la mise en application de la nouvelle organisation judiciaire », qu'aux termes du mandat la France devait instituer pour assurer tant aux indigènes qu'aux étrangers la garantie complète de leurs droits. Dès son installation en Syrie, la France se préoccupa d'y réorganiser le service judiciaire; mais tant que celui-ci ne fut pas mis réellement en vigueur les juridictions consulaires françaises et étrangères furent provisoirement maintenues, et pour les étrangers ne bénéficiant pas des capitulations on créa des juridictions des *causes étrangères*, composées de magistrats français et de magistrats syriens. La nouvelle organisation judiciaire que la France, aux termes de son mandat, devait établir, et qui impliquait la présence de magistrats français dans les tribunaux locaux, fit l'objet de deux arrêtés du 7 juillet 1923 (1). C'est peu après, le 24 juillet du même mois, que le traité de Lausanne consacra la suppression complète du régime des capitulations dans l'empire Ottoman. Il eut été vraiment paradoxal que ce régime fût maintenu dans une province ayant autrefois appartenu à la Turquie et placée sous le mandat de la France, car les tribunaux syriens, fonctionnant sous l'égide de la France, présentaient certes d'autres garanties que les juridictions ottomanes. Un arrêté du Haut-commissaire de Syrie, en date du 13 octobre 1923, déclara donc que les privilèges et immunités des étrangers, y compris la juridiction consulaire et la protection, seraient supprimés à partir du 1er novembre 1923 et que les tribunaux consulaires étrangers cesseraient de fonctionner le 1er janvier 1924 (date qui fut par la suite reportée au 3 mars 1924). Les puissances étrangères, estimant que le régime judiciaire nouveau présentait pour leurs ressortissants les meilleures garanties de bonne justice, ne firent pas d'objections contre l'abrogation du régime capitulaire. Seuls les Etats-Unis formulèrent des réserves de forme, basées sur ce que le gouvernement américain, n'ayant pas adhéré à la Société des Nations, ne pouvait être lié par ses décisions et que, à ses yeux, la suppression du système capitulaire ne pouvait résulter

(1) V. le texte des arrêtés dans l'*Asie française* de février 1924.

que d'une entente directe entre Paris et Washington: cette entente est intervenue par une convention du 4 avril 1924.

Aux termes de l'article 5, alinéa 2, du mandat français sur la Syrie, « à moins que les puissances, dont les ressortissants jouissaient au 1er août 1914 des privilèges et immunités des étrangers, n'aient préalablement renoncé au rétablissement de ces privilèges et immunités ou à leur application pendant une certaine période, ceux-ci seront à la fin du mandat et sans délai rétablis intégralement ou avec telle modification qui aurait été convenue par les puissances intéressées ».

II. PALESTINE. — L'article 8 du mandat de la Grande-Bretagne sur la Palestine dispose que « les privilèges et immunités des étrangers, y compris la juridiction et la protection consulaires, tels qu'ils étaient autrefois pratiqués dans l'empire Ottoman, en vertu des capitulations et des usages, seront sans application en Palestine ». Conformément à cette stipulation, la Grande-Bretagne n'a pas attendu la signature du traité de Lausanne supprimant les capitulations en Turquie pour suspendre en Palestine le fonctionnement des juridictions consulaires. Les étrangers établis en Palestine furent sans délai, malgré les réserves formulées par plusieurs gouvernements étrangers, déclarés justiciables des tribunaux locaux fonctionnant avec le concours de conseillers britanniques.

Dans son alinéa 2, l'article 8 du mandat anglais sur la Palestine contient une disposition identique à celle de l'alinéa 2 de l'article 5 du mandat français sur la Syrie (1).

I. — MADAGASCAR

791[15]. — Le gouvernement malgache, du temps de son indépendance, a conclu avec les puissances des conventions impliquant l'existence des juridictions consulaires étrangères. La France, lorsqu'elle établit le 17 décembre 1885 son protectorat sur Madagascar, laissa subsister les juridictions consulaires. Et cet état de choses dura jusqu'à l'expédition que la France fut obligée de faire à Madagascar en 1895, quoique par la loi du 2 avril 1891 elle y eut institué des tribunaux français: la compétence de ces tribunaux ne s'étendait qu'aux nationaux français. Au lendemain de la prise de Tananarive le 30 septembre 1895 et après le nouveau traité de protectorat du 1er octobre suivant, la France s'occupa de réorganiser la justice dans l'île, ce qui semblait indiquer son intention de négocier la suppression des capitulations: l'article 2 du protocole annexé au traité du 1er octobre déclarait

(1) V. Pic, *Syrie et Palestine*, 1924, pp. 110 et s.

d'ailleurs que « les nationaux des puissances étrangères dont les tribunaux consulaires seront supprimés deviendront justiciables des tribunaux français dans les mêmes conditions que les Français eux-mêmes ». Mais les capitulations n'ont disparu complètement de l'île qu'à la suite de l'annexion de Madagascar opérée par la France en 1896: au mois d'août le gouvernement des Etats-Unis invita ses agents consulaires à remettre aux tribunaux français la juridiction sur les citoyens américains et le gouvernement de la Grande-Bretagne fit de même au mois de septembre; l'annexion fut finalement reconnue par toutes les puissances et la juridiction française s'étendit à Madagascar à tous les étrangers.

J. — Zanzibar

791[19]. — Par des traités ou des notes dont les derniers sont datés de 1907, les puissances ont renoncé au droit de juridiction qui appartenait à leurs consuls sous le protectorat britannique de Zanzibar.

§ 3. — Pays chrétiens d'Europe assimilés aux pays hors chrétienté

Russie Soviétique

791[20]. — Si le régime capitulaire a disparu ou est à la veille de disparaître dans les pays hors chrétienté d'Orient et d'Extrême-Orient, il fut, à l'époque la plus moderne, un moment question de l'établir, dans une certaine mesure, au sein d'un des Etats chrétiens de l'Europe : en Russie soviétique. A la suite de la révolution bolcheviste de novembre 1917, cet Etat avait détruit pour les personnes et les biens des étrangers toutes les garanties en vigueur dans les pays civilisés. Le respect des biens et des intérêts privés étrangers était cependant une nécessité pour la Russie, si elle voulait assurer son développement économique, car pour parvenir à ce résultat il lui fallait pouvoir disposer de capitaux étrangers et ces capitaux ne lui seraient fournis que si les étrangers avaient la certitude que leurs droits seraient garantis. En vue de coopérer à la reconstruction de la Russie, les puissances alliées, c'est-à-dire la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Japon, à la suite de la conférence qu'elles avaient tenue à Cannes en janvier 1922, décidèrent donc de convoquer une conférence d'ordre économique et financier à laquelle toutes les puissances européennes, Allemagne, Autriche, Hongrie, Bulgarie et Russie comprises, devraient être invitées à envoyer des représentants. C'est ce qu'elles firent effectivement dès les premiers jours de février : elles lancèrent alors des invitations pour une conférence qui s'ouvrirait à Gênes au mois d'avril suivant. Et,

en même temps, elles se donnèrent respectivement connaissance de leurs vues personnelles sur le programme de la future conférence. A la date du 10 février, le gouvernement français, notamment, publia un memorandum étendu (1), dont la partie relative à la condition des étrangers fut ainsi conçue : « La mise en pratique du principe du respect des biens et intérêts privés étrangers peut résulter du droit interne de chaque pays, mais si ce droit interne n'existe pas, et s'il ne peut exister en raison de la législation intérieure que tout pays a le droit de maintenir eu égard au principe concernant la souveraineté, il y aurait lieu de prévoir des stipulations internationales apportant des éléments spéciaux de sécurité. On ne conçoit pas, en effet, qu'il soit possible de respecter le droit de propriété si le droit de propriété n'existe pas. Il faudrait donc admettre que, dans ce cas, les droits et intérêts des étrangers ne seront pas soumis au droit local interne, mais resteront régis par le droit national des étrangers eux-mêmes et seront reconnus comme tels dans le pays : *on en arrive ainsi à envisager un véritable régime de capitulations* ». Mais les puissances qui avaient pris l'initiative de la conférence de Gênes s'inquiétèrent encore de la préparer, et, dans ce but, elles chargèrent des experts économiques et financiers d'établir les solutions qu'il y aurait lieu d'y admettre. Réunis à Londres du 20 au 28 mars, ces experts ont élaboré un rapport qui, accepté par les puissances invitantes, servit de base, dès son ouverture, aux délibérations de la conférence, et qui, dans son chapitre relatif à la reconstitution de la Russie, indiquait les deux conditions suivantes parmi celles sous lesquelles la collaboration étrangère et les capitaux étrangers pouvaient être employés à la restauration du pays (2) : « Art. 8. Le gouvernement soviétique russe devra s'engager à pourvoir à une bonne administration de la justice conformément aux principes ci-après: 1° Indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis du pouvoir exécutif. 2° Justice rendue publiquement par des magistrats professionnels, indépendants et inamovibles. 3° Application d'une législation préalablement rendue publique, égale pour tous et sans effet rétroactif ; cette législation assurera aux étrangers les garanties nécessaires contre les arrestations arbitraires et la violation du domicile. 4° Libre accès des tribunaux pour les étrangers auxquels aucune incapacité ne devra être imposée en tant qu'étrangers ; droit pour les étrangers de se faire représenter devant les tribunaux par des avocats de leur choix. 5° Les règles de procédure à observer devant ou

---

(1) V. le texte de ce memorandum dans le Temps du 11 février 1922.
(2) V. le texte du rapport des experts dans La Vie des Peuples, 10 mai 1922, pp. 299 et s.

par les tribunaux seront de nature à faciliter une sérieuse et rapide administration de la justice. Le droit d'appel et de revision sera assuré. 6° Droit pour les parties à un contrat d'y stipuler qu'une loi étrangère sera applicable et obligation, dans ce cas, pour les tribunaux d'appliquer ladite loi. 7° Etablissement d'une procédure équitable pour assurer l'exécution des jugements dûment rendus par les tribunaux étrangers, y compris les jugements rendus en matière de contrats commerciaux par lesdits tribunaux en conformité d'une stipulation desdits contrats attributive de juridiction. 8° Reconnaissance des stipulations soumettant à l'arbitrage toutes ou certaines contestations pouvant naître d'un contrat; des dispositions devront être édictées pour donner effet aux décisions arbitrales, même rendues en pays étranger, en conformité de ces stipulations ». « Art. 24. Aucune perquisition ne pourra être opérée au domicile ou établissement d'un étranger établi en Russie ; son arrestation ne pourra être opérée sans l'assistance ou le consentement du consul dont il relève. En cas de comparution devant un tribunal russe en raison d'une poursuite pénale, la sentence ne pourra être exécutée qu'avec le consentement du consul. Une poursuite pour cause politique ne pourra avoir d'autre sanction que l'expulsion, sous la condition indiquée ci-dessus » (1). Ce n'était pas là, en vérité, à proprement parler, l'introduction en Russie du système des capitulations, puisqu'on reconnaissait formellement compétence aux tribunaux russes pour connaître des affaires intéressant les étrangers; c'était néanmoins l'appliquer dans une certaine mesure, car l'article 24 donnait aux consuls des pouvoirs qu'ils ne possèdent pas d'ordinaire dans les pays de chrétienté. Telle fut bien ainsi, d'ailleurs, la manière dont la Russie envisagea les dispositions du rapport. Dans le memorandum qu'à la date du 21 avril elle publia en réponse à ce rapport, la délégation russe à la conférence déclara, en effet, ce qui suit :

---

(1) Dès le 8 mars, les experts français avaient, dans un rapport, exposé les idées qu'ils avaient l'intention de soutenir à Londres. Ils y déclaraient, d'une part, qu'on ne peut pas appliquer, dans toute l'étendue de la Russie, un régime de capitulations, c'est-à-dire un régime qui accorderait aux étrangers des droits refusés aux Russes, car il en résulterait des protestations, et toute collaboration deviendrait impossible entre Russes et étrangers. Ils ne croyaient pas, d'autre part, qu'on pût réclamer pour la population russe des droits égaux à ceux qui sont indispensables aux étrangers; car mettre en avant une pareille demande, ce serait manquer au principe de non-intervention. Les experts français ne voyaient en conséquence d'autre solution que de créer, dans certaines parties de la Russie, des zones où les étrangers auraient tous les droits indispensables. — Si le système des capitulations devait risquer d'exaspérer les Russes, le système des zones ainsi proposé ne devait pas, semble-t-il, leur plaire beaucoup plus. En effet, comme on l'a justement fait remarquer, sous la forme où il était présenté, il avait un fâcheux air de démembrement. V. le Temps du 20 mars 1922.

« La délégation russe estime nécessaire de noter que les auteurs du memorandum, indiquant les garanties qu'ils trouvent indispensables au travail du capital étranger en Russie, tendent, sous prétexte de créer des « conditions de travail avantageuses » pour le capital étranger, à *introduire un système de capitulations portant atteinte à la souveraineté de la Russie*. L'exemple le plus probant est l'article 24 du memorandum qui tend à établir une exterritorialité judiciaire au profit des étrangers » (1). La conférence de Gênes, qui se termina le 19 mai, pas plus du reste que celle de la Haye de juillet 1922 à laquelle elle avait renvoyé la suite de ses délibérations, n'aboutit en définitive à aucun résultat positif. Dans le memorandum du 2 mai 1922 par lequel les Alliés répondirent à celui de la Russie, il n'avait plus été question des quelques solutions qui, d'après l'article 24 du rapport des experts, impliquaient plus ou moins l'admission d'un régime capitulaire : on se bornait à y constater simplement, en conformité des avant-projets rédigés par la France et par la Grande-Bretagne (2), que « le gouvernement soviétique russe s'engageait à prendre toutes mesures utiles à assurer immédiatement la protection de la personne, des biens et du travail des étrangers et qu'à cet effet l'administration de la justice en Russie serait organisée conformément aux dispositions de l'article 8 du rapport des experts de Londres » (clause XI) (3). La tentative de soumettre la Russie soviétique à un régime s'inspirant de celui des capitulations avait ainsi finalement échoué.

---

(1) V. le texte du memorandum russe du 21 avril 1922 dans La Vie des Peuples, 10 mai 1922, pp. 326 et s.

(2) V. La Vie des Peuples, 10 juin 1922, pp. 626 et 631.

(3) V. le texte du memorandum des Alliés du 2 mai 1922 dans La Vie des Peuples, 10 mai 1922, pp. 349 et s.

LIVRE II

LES NÉGOCIATIONS. — LES CONGRÈS (1)

—

792. — Le droit de négocier et de traiter est une conséquence de la souveraineté. Tous les Etats souverains possèdent ce droit. — La constitution particulière de chaque Etat détermine quelles sont les personnes et quels sont les pouvoirs des personnes qui ont qualité pour négocier et traiter au nom de l'Etat. — L'art de négocier, les qualités rares et choisies, requises chez les négociateurs, sont matières étrangères au droit (2).

793. — Les négociations peuvent s'effectuer, soit directement entre un agent diplomatique et le souverain près duquel il est accrédité, soit entre cet agent et le ministre des affaires étrangères, soit entre diplomates délégués, commissaires nommés *ad hoc* par chacun des Etats intéressés à la négociation. — Ces négociations peuvent aussi avoir lieu par l'entremise et l'intermédiaire d'une ou de plusieurs puissances médiatrices.

---

(1) V. Baldwin, *The international congress and conference of the last century*, A. J., 1907, p. 565. — Bernier, *Congresse*, Staatswœrterbuch de Bluntschli et Brater, t. V. — Contuzzi, *Del sodalizio internazionale, Congressi e Conferenze*, Giurisprudenza internazionale, 1893, p. 137. — Fabrizi, *I congressi diplomatici dal 1648 al 1878*.—Fleisner, *Handbuch der Kryptographik*, 1881. — Gruber, *Internationale Staatenkongresse und Konferenzen*, 1919. — Kamarowsky, *Le tribunal international*, 1887, pp. 91 et s. — Kluber, *Kryptographik, Lerrbuch der Gekeimsschreibekunst* (*Chiffrier und Dechiffrierkunst*) *in Staats-und Privatgeschaften*, 1809. — Ch. de Martens, *Guide diplomatique*, 1866 refondu par Geffcken, 5e édition, 1866. — Meisel, *Cours de style diplomatique*, 1866. — Miruss, *Gesandschaftsrecht*, 1847, §§ 265 et s. — Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, 1899, t. II. — Strisower, *Congresse*, Œsterreichisches Staatswœrterbuch, 1895. — Zaleski, *Die völkerrechtliche Bedeutung der Congresse*, 1874. — Zorn, *Conférences internationales*, Deut, jurist. Zeit., 1906, p. 32.

(2) V. à cet égard le *Guide diplomatique* de Ch. de Martens, refondu et remanié par Geffcken ; le *Droit diplomatique* de Pradier-Fodéré. V. aussi Heffter, *op. cit.* §§ 227 à 233.

793[1]. — Par la force même des choses, les négociations diplomatiques réclament le secret. Il est bien évident que leur issue serait souvent compromise si elles devaient avoir lieu sur la place publique. C'est seulement leur résultat qui peut faire l'objet d'une certaine publicité. Le président Wilson des Etats-Unis d'Amérique a cependant proclamé le 8 janvier 1918, dans le premier de ses quatorze points (n° 146[4]), que « la diplomatie doit procéder toujours franchement et publiquement ». Principe assurément plus théorique que pratique. S'il peut être bon de condamner les « traités secrets », il est exagéré d'imposer une « diplomatie ouverte » (1).

794. — Les négociations peuvent s'opérer par communications verbales ou par écrit.

Parfois, à la suite de communications verbales, le ministre étranger résume par écrit les explications réciproques, dans un *aperçu,* dont il fait approuver le contenu par son interlocuteur. Si, dans sa conversation, des propositions nouvelles étaient émises, l'agent, n'ayant pas d'instructions pour les accueillir ou pour les rejeter, en prend note *ad referendum.* — Il adresse un rapport de l'audience au ministre des affaires étrangères de son pays.

795. — Les modes de négociations diplomatiques se sont modifiés par le mouvement scientifique du XIX[e] siècle. Le télégramme tend à se substituer en partie à la voie plus lente de la note écrite. Il rend plus fréquentes les communications entre cabinets, restreint les pouvoirs des agents diplomatiques, les oblige à demander à tout instant des instructions spéciales. — On peut voir dans cette modification un danger réel. — Il est évident qu'il n'est pas possible de se priver de l'aide du télégraphe. Mais aucune résolution sérieuse ne saurait être prise sur des communications télégraphiques, qui sont forcément incomplètes et suppriment un élément essentiel, la réflexion, la délibération. Le Corps législatif français commit, en juillet 1870, la faute, énorme et si cruellement expiée par la France, de se décider à la guerre contre l'Allemagne d'après la fameuse dépêche dite d'Ems, fabriquée frauduleusement à Berlin par de Roon, le maréchal de Moltke et le comte de Bismarck, le 13 juillet, sans attendre le récit explicatif de l'ambassadeur français, M. Benedetti (2).

---

(1) Sur le secret nécessaire aux négociations diplomatiques, V. en ce qui concerne la Constitution norvégienne, Waultrin, R. D. I. P., t. XVIII, p. 354.

(2) Les personnes qui ont étudié de près la guerre de 1870, ses causes et ses circonstances, ne doutaient plus depuis longtemps du caractère mensonger de la fameuse dépêche prussienne. Il y a quelques années, le prince de Bismarck s'est fait cyniquement gloire de la tromperie par lui exercée à l'égard de l'Europe en général, plus spécialement de la France et de l'Alle-

795[1]. — A un autre point de vue encore, une transformation a été apportée dans les temps modernes aux pratiques diplomatiques. Autrefois, les chefs de gouvernement confiaient le soin des négociations à des agents spéciaux qu'ils munissaient à cet effet d'instructions et de pleins pouvoirs, se réservant d'apprécier leurs démarches et de sanctionner les accords conclus par eux. La tendance nouvelle est que les chefs de gouvernement négocient *directement* entre eux, en vertu du mandat général qu'ils ont reçu de leur majorité parlementaire. Ainsi, comme on l'a remarqué (1), « ce sont les assemblées représentatives des diverses nations qui négocient par l'intermédiaire de leurs *leaders*, devenus leurs plénipotentiaires, et en conséquence le pouvoir législatif empiète largement sur une des attributions les plus importantes de l'exécutif ». On a pensé sans doute que les solutions seraient de la sorte plus rapides. Mais le procédé ne laisse pas de présenter des inconvénients: des froissements dangereux sont spécialement à craindre par la mise en contact directe des gouvernants responsables. C'est en se réunissant en conférence dans telle ou telle ville de leurs pays respectifs que les premiers ministres s'abouchent d'ordinaire entre eux pour délibérer chaque fois qu'une question importante se pose à leur examen. Des entrevues de ce genre ont eu lieu fréquemment depuis la fin de la grande guerre entre les chefs des gouvernements français, britannique, belge et italien: il faut citer notamment la conférence de Cannes de janvier 1922 où furent posées les bases d'une reconstruction économique de l'Europe. — L'origine de cette nouvelle diplomatie peut être trouvée dans les habitudes que la force des circonstances avait fait naître au cours de la guerre mondiale, alors que la nécessité d'une action concertée contraignait les gouvernements belligérants à établir entre eux un contact de plus en plus intime: à cette époque, en effet, c'est fréquemment que notamment les premiers ministres français, britannique, italien et serbe durent se réunir pour se concerter directement dans de brèves entrevues ou dans des conférences poursuivies durant plusieurs jours; ainsi firent-ils, en 1915 à Calais, en 1916 à Paris, en 1917 à Rome, Londres, Paris, Calais, Boulogne, Saint-Jean de Maurienne. On peut voir aussi dans l'instauration de cette pratique diplomatique une application du principe formulé en 1918 par le président Wilson que la diplomatie doit être publique (n° 793[1]) :

---

magne du Sud (Hamburger-Nachrichten, novembre 1892. — Le Temps du 17 novembre 1892. — *La paix armée*, Revue des Deux-Mondes, 1er février 1894).

(1) V. Caudel, *Le monde et la guerre*, La Vie politique dans les Deux-Mondes, t. IX, 1922, p. 61. — Comp. *ibid.*, p. 23.

les réunions que tiennent entre eux des chefs de gouvernement ne peuvent pas passer inaperçues comme les entrevues des agents diplomatiques avec le souverain ou le ministre de l'Etat près duquel ils sont accrédités :

796. — Les négociations importantes s'effectuent en général dans des *congrès* ou dans des *conférences*. — En droit, nulle différence entre les congrès et les conférences. — En fait, on dénomme *congrès* les réunions de mandataires des Etats, qui présentent plus d'importance ou plus de solennité, à raison des sujets à traiter, de la nature des affaires à discuter et à résoudre, de la présence et du concours des souverains, du grand nombre des Etats représentés et de celui des plénipotentiaires, du rang élevé de ceux-ci, ambassadeurs, etc. : la plupart du temps, c'est dans des congrès et non dans des conférences que sont tranchées les questions de pure politique. Citons notamment les congrès de Westphalie (1648), d'Utrecht (1713), de Vienne (1815), de Paris (1856), de Berlin (1878). Des règlements politiques ont été parfois aussi l'œuvre de conférences: conférences de Londres (1830-1831 et 1839), de Vienne (1853-1856), de Paris (1858-1859, 1866, affaires d'Orient), de Londres (1867), de Paris (1919-1920). Et c'est à des congrès et non à des conférences qu'assistèrent en général les souverains et les chefs d'Etat. *Ex.* : Congrès d'Aix-la-Chapelle (1818), de Troppau (1820), de Laybach (1821), de Vienne (1822). Cependant un chef d'Etat, M. Wilson, Président de la République des Etats-Unis d'Amérique, figura à la *conférence* de la paix de Paris, de 1919; mais il faut remarquer qu'il y assista, moins en qualité de chef d'Etat que comme plénipotentiaire des Etats-Unis. Un congrès ne comprend pas toutefois nécessairement des souverains. Beaucoup n'ont été composés que de diplomates. — Parfois des congrès ont eu pour préliminaires des conférences, qui n'avaient fait qu'élaborer des propositions. Ainsi, les conférences de Gertudemberg (1760) qui précédèrent le congrès d'Utrecht, les conférences de Constantinople (1864) pour les affaires danubiennes.

797. — Les congrès et les conférences sont les organes de la communauté internationale et non ceux de chacun des Etats, isolément et individuellement considéré. — Les congrès de Westphalie (1648) (1), de Vienne (1815), de Paris (1856), de Berlin (1878), les conférences de Berlin (1885), de Bruxelles (1890), de la Haye (1899, 1907), n'ont pu se réunir et aboutir à quelques résultats précis et déterminés, que parce que les Etats, en y prenant part, ont reconnu la solidarité qui les unit comme membres de la communauté internationale. Les divers états de choses établis dans

---

(1) V. Kenneth Colegrove, *Diplomatic procedure preliminary to the Congress of Westphalia*, A.-J., 1919, p. 450.

ces congrès et conférences n'ont été que le résultat de concessions réciproques, consenties au profit des intérêts internationaux généraux.

La plupart des grands traités publics ont été précédés de congrès ou de conférences, au sein desquels ils ont été élaborés: *Ex.:* Westphalie (1648); Aix-la-Chapelle (1668); Nimègue (1678); Ryswick (1697); Utrecht (1713); Aix-la-Chapelle (1748); Radstadt (1797); Vienne (1815); Paris (1856); Berlin (1878); Versailles, Saint-Germain, Neuilly, Trianon (1919-1920); Lausanne (1923).

Les anciens congrès furent surtout destinés à terminer de grandes guerres par une pacification générale. Au XIX^e^ siècle, outre ce but pacifique (1815-1856-1878), quelques congrès ont eu encore pour objet d'arrêter de concert des mesures applicables à des faits à venir, de tenter ou d'établir sur certains points une législation commune.

798. — Bluntschli (*op. cit.*, n° 108) a constaté que l'institution de congrès internationaux où délibéreraient en commun les représentants des Etats sur les affaires d'intérêt général n'est encore qu'à la première phase de son développement. — Henri IV et Sully avaient projeté le plan d'un Sénat européen composé de 60 représentants de 25 Etats. — En 1863, l'Empereur Napoléon III proposa de tenir un congrès fédéral des Etats européens. Sa proposition fut repoussée. L'Europe craignit de voir ce congrès servir à fonder la suprématie de la France et à augmenter l'autorité morale et la considération de l'Empereur. Elle n'a pas su avoir la même défiance à l'égard des ambitions de la Prusse et de l'Allemagne (1878-1885).

Les congrès futurs devront avoir pour but de fixer et de développer les règles du droit international, de défendre et de protéger la liberté et les droits de tous les peuples, et non de favoriser la suprématie d'une puissance sur les autres Etats.

A la suite de la grande guerre de 1914-1919, les traités de paix qui la terminèrent ont institué une Société des Nations, dont un des organes, l'Assemblée, se réunit automatiquement chaque année, au mois de septembre, pour examiner les questions internationales. Cette Assemblée, composée de représentants de tous les Etats membres de la Société, constitue une sorte de congrès international au sens le plus élevé du mot.

CHAPITRE PREMIER

PRÉPARATION, COMPOSITION ET PROCÉDURE DES CONGRÈS ET CONFÉRENCES

799. — En principe, la convocation à un congrès ou à une conférence est faite par une puissance *intéressée* à la solution des questions à soumettre au congrès, ou par une puissance *médiatrice* qui a offert ses bons offices à des Etats belligérants, ou sur le point de le devenir. — La convocation officielle est toujours précédée de pourparlers fixant le lieu de la réunion, la neutralité temporaire de ce lieu, les questions à résoudre, le but cherché, l'étendue des pouvoirs nécessaires aux ministres plénipotentiaires, l'inviolabilité de ces envoyés, etc., etc.

799[1]. — Alors qu'au cours du XIX[e] siècle et au début du XX[e], avant la guerre mondiale, la préparation des congrès et conférences, une fois fixés le lieu de la réunion et les questions à résoudre par un accord des ministres des Etats intéressés, se réalisait ensuite, pour les solutions à soutenir, à l'intérieur de chacun des pays appelés à y prendre part par des rapports entre le ministre des affaires étrangères du pays et les diplomates devant servir de plénipotentiaires, l'usage s'est introduit, à la suite de la grande guerre, pour discuter de l'attitude à prendre à l'égard des problèmes à résoudre, de relations préliminaires soit entre les chefs de gouvernement, soit entre des délégués ou des experts désignés par eux, appartenant aux différents Etats en cause : des réunions internationales ont lieu ainsi avant la conférence ou le congrès lui-même où les vues de chacun peuvent s'échanger librement. C'est notamment de la sorte qu'il a été procédé en mars-avril 1922 avant la conférence de Gênes pour la reconstruction économique de l'Europe. Et, à ce point de vue, en ce qui concerne cette conférence, on a vu s'affirmer d'une manière toute particulière la tendance des Etats modernes à se grouper ensemble selon leurs intérêts spéciaux, en formant des ententes régionales (V. n[os] 44[12] et 44[13]). La procédure de préparation de la conférence de Gênes a compris effectivement la réunion de cinq confé-

rences préliminaires entre les experts de trois groupements d'Etats afin d'examiner en commun les questions figurant au programme de la conférence : 1° réunion à Londres des experts des puissances qui furent alliées pendant la guerre (Belgique, France, Grande-Bretagne, Italie, Japon) ; 2° réunion à Berne des experts des Etats qui furent neutres durant cette guerre (Danemark, Espagne, Norvège, Pays-Bas, Suède, Suisse) ; 3° réunion à Belgrade des experts des Etats de formation nouvelle ou nouvellement agrandis, constitutifs de la Petite-Entente (Roumanie, Tchécoslovaquie, Yougoslavie); 4° réunion à Varsovie des délégués de la Lettonie, de l'Esthonie, de la Finlande, de la Pologne; 5° réunion à Riga des délégués de la Lettonie, de l'Esthonie, de la Pologne et de la Russie des Soviets (1).

800. — Les Etats indépendants, en pleine possession de la souveraineté extérieure, peuvent seuls *normalement* prendre part aux congrès ou conférences. Aux conférences de la paix de la Haye (1899-1907), la Bulgarie, quoique vassale de la Turquie, a pris part aux délibérations. — Mais devraient nécessairement y figurer les Etats, grands ou petits, puissants ou faibles, dont les *affaires propres*, dont les *intérêts* doivent être discutés et réglés. C'est de la justice élémentaire. — Cette règle n'est cependant pas toujours observée en pratique. — Les grandes puissances s'arrogent le droit de statuer sur les intérêts et les droits des autres Etats, sans le concours de ceux-ci. — Ainsi fit-on au congrès de Vienne en 1815, à celui de Laybach en 1821. — En 1869, la conférence, réunie à Paris pour examiner le désaccord survenu entre la Porte Ottomane et la Grèce à propos de l'île de Crète, ne comprenait que les représentants des cinq grandes puissances européennes et de la Turquie. Le plénipotentiaire grec ne fut appelé que pour répondre à certaines questions et non pour délibérer. Le prince Gortschakoff protesta vainement. — A la conférence de Constantinople, en 1877, réunie sur l'invitation de l'Angleterre pour examiner les conditions de paix avec la Serbie et avec le Monténégro, les réformes à introduire dans l'administration turque, la Turquie, la principale intéressée, dans la capitale de laquelle se tenait la conférence, ne fut pas appelée à y prendre part ! procédé évidemment blessant et attentatoire à l'honneur et à la dignité de la Porte Ottomane. — De même, ne furent point convoqués au congrès de Berlin de juillet 1878 tous les intéressés sur le sort et les droits desquels le congrès allait statuer. — A la conférence de la Paix de 1907, tous les Etats constitués, même d'Asie et d'Amérique, grands et petits, puissants ou faibles, se sont

---

(1) Comp. notamment Temps des 4 et 7 avril 1922.

trouvés réunis pour discuter les intérêts de l'humanité entière ; étaient seuls absents les Etats de l'Afrique, dont au moins l'Abyssinie aurait été digne de figurer dans l'assemblée. — A la conférence réunie à Paris le 18 janvier 1919 pour fixer les conditions de paix après la guerre mondiale ne participèrent ni l'Allemagne, ni l'Autriche-Hongrie, ni la Turquie, ni la Bulgarie, dont elle devait régler le sort ; seules y furent représentées les puissances belligérantes alliées et associées, c'est-à-dire leurs adversaires. Et les puissances belligérantes ainsi appelées à délibérer furent divisées en deux catégories : les puissances belligérantes *à intérêts généraux* (Etats-Unis, Empire Britannique, France, Italie, Japon), qui prennent part à toutes les séances et commissions, et les puissances belligérantes *à intérêts particuliers* (Belgique, Brésil, Dominions britanniques et Indes, Chine, Cuba, Grèce, Guatemala, Haïti, Hedjaz, Honduras, Liberia, Nicaragua, Panama, Pologne, Portugal, Roumanie, Serbie, Siam, République tchécoslovaque), qui prennent part aux séances où sont discutées des questions les concernant. En dehors de ces puissances, la conférence a compris encore les puissances *qui furent simplement en état de rupture diplomatique avec les puissances ennemies* (Bolivie, Equateur, Pérou, Uruguay) : elles prirent part aux séances dans lesquelles étaient discutées les questions qui les intéressent ; peuvent enfin être convoqués par les puissances à intérêts généraux les puissances *neutres* et les Etats *en formation*, qui furent entendus, oralement ou par écrit, dans les séances consacrées spécialement à l'examen des questions les concernant directement et seulement en ce qui touche ces questions.

800[1]. — Au point de vue de la représentation aux congrès et aux conférences les Dominions britanniques ont, dans les temps modernes, tenté d'atteindre à une certaine autonomie. En 1919, ils ont été représentés séparément dans la délégation de l'Empire britannique à la Conférence de la Paix de Paris. Et, depuis, ces collectivités, plus spécialement le Canada, se sont, en chaque occasion, efforcées d'obtenir d'être traitées sur un pied d'égalité dans l'Empire. C'est ce qui s'est produit notamment lors de la conférence de Lausanne pour le rétablissement de la paix en Orient. Dans un télégramme au gouvernement anglais du 31 décembre 1922, le gouvernement canadien de M. MacKenzie King demanda « une représentation directe du Canada à la conférence réunie pour rédiger les traités et la participation aux négociations de représentants du Canada, chaque représentant étant muni de pleins pouvoirs signés par S. M. le roi, dans la forme de lettres patentes, l'autorisant à signer pour et au nom de S. M. le roi, pour ce qui concerne le Dominion du Canada, tous traités, conventions et accords... ». Le chef du gouvernement britannique, M.

Mac Donald, chercha à éluder la question en proposant de tenir les Dominions au courant des travaux de la conférence. Mais M. Mackenzie King insista en montrant que cette procédure était longue et pouvait créer des malentendus. Finalement les Dominions ne furent pas invités à envoyer des représentants à la conférence de Lausanne et ils ne participèrent à ses travaux ni directement ni indirectement. Le premier ministre canadien revint à la charge en 1924, quand se prépara la conférence de Londres du 16 juillet en vue de l'examen du rapport Dawes sur les réparations dues par l'Allemagne : il demanda que M. Belcourt fût désigné comme commissaire et plénipotentiaire à cette conférence en ce qui concerne le Dominion du Canada, et il proposa qu'à l'avenir on admît la représentation des Dominions aux conférences concernant l'empire par des délégués siègeant à tour de rôle, par substitution automatique (*Panel System*). Cette dernière proposition fut acceptée par Londres, et c'est en vertu de cet accord que M. Belcourt siègea avec pleins pouvoirs à la conférence sur les réparations à Londres. Il fut question, aux derniers temps du gouvernement de M. Mac Donald, à la fin de 1924, de la réunion d'une conférence impériale pour régler la participation des Dominions aux négociations et tractations du gouvernement britannique. Il est vraisemblable qu'une conférence de cette nature interviendra tôt ou tard.

801. — Le même Etat est presque toujours représenté dans un congrès par plusieurs envoyés. Un ministre public ne peut être tenu de posséder à fond toutes les connaissances humaines. Tel envoyé est plus familier avec les matières juridiques et historiques, tel autre avec la science économique et les relations commerciales des peuples, tel autre avec les questions militaires, tel autre sera un rédacteur lucide et précis, etc., etc. — Chaque Etat ne doit pas nécessairement être représenté par le même nombre d'envoyés. Ainsi, à la conférence de la Haye de 1907, la France eut quatre plénipotentiaires et l'Italie trois seulement. Parfois, le nombre des représentants, différent suivant les Etats, est fixé à un chiffre qui ne doit pas être dépassé : il en fut ainsi à la conférence de la paix de Paris de 1919 (règlement intérieur du 18 janvier 1919) ; à cette conférence il fut de même stipulé que chaque délégation a la faculté d'établir en son sein un roulement. — Généralement, dans les congrès et conférences, à côté des plénipotentiaires proprement dits figurent des délégués techniques; c'est notamment ce qui eut lieu aux conférences de la Haye de 1899 et de 1907 et à celle de Paris de 1919 : le règlement intérieur de cette dernière conférence a déclaré que les délégués techniques peuvent être présents aux séances à l'effet d'y fournir les renseignements qui leur seraient demandés et y prendre la parole pour donner les ex-

plications désirées; il a autorisé la formation de comités composés de délégués techniques, avec mission de présenter des rapports et de proposer des solutions.

Les représentants des Etats ne sont pas nécessairement des diplomates. Ce peut être, par exemple, des hommes politiques ou des professeurs, comme aux conférences de la paix de la Haye ; à Paris, en 1919, les plénipotentiaires des Etats furent généralement les chefs de leur gouvernement ou leurs ministres des affaires étrangères, les Etats-Unis d'Amérique eurent même comme premier plénipotentiaire le chef même de l'Etat, M. Wilson.

Ainsi qu'on l'a déjà dit (n° 795[1]), au point de vue de la composition des assemblées diplomatiques, un changement important s'est opéré depuis la guerre mondiale. Avant cette époque, la tradition était en général de recourir à des plénipotentiaires spécialistes de la carrière diplomatique; cette tradition a été de plus en plus abandonnée à la suite de la grande guerre : on a affecté d'écarter des négociations les diplomates de profession pour remettre celles-ci entre les mains de parlementaires et d'hommes politiques, des chefs des gouvernements, parfois même des chefs d'Etat. Ainsi a-t-on fait en 1919 à la conférence de la paix de Paris, en 1921 à la conférence de Washington sur la limitation des armements, en 1922 à la conférence de Gênes pour la reconstitution économique de l'Europe. On a pensé qu'en mettant ainsi en contact direct les dirigeants effectifs on éviterait des pertes de temps, puisque désormais il n'y aurait plus à leur soumettre les décisions arrêtées par leurs délégués. On a encore fait valoir en faveur de ce système que les premiers ministres peuvent arriver d'autant plus facilement à des solutions concordantes qu'ils se connaissent davantage. C'est la théorie que semble avoir particulièrement affectionnée le monde anglo-saxon, tant en Europe qu'en Amérique (1). Mais on a élevé contre elle de sérieuses objections. Des hommes politiques, fussent-ils ministres des affaires étrangères et des plus capables, ne sauraient avoir toujours au même degré que des ambassadeurs de carrière l'expérience des choses de la diplomatie ; leurs habitudes de travail risquent de les amener à prendre souvent des décisions trop hâtives et leurs occupations multiples autant que diverses doivent nécessairement les empêcher de donner une attention exclusive aux problèmes à résoudre ; on peut craindre enfin qu'ils ne fassent à l'art oratoire une place trop prépondérante ; c'est moins à préparer les accords diplomatiques qu'à les consacrer et à les préciser que

---

(1) V. notamment discours de M. Lloyd George, premier ministre de Grande-Bretagne en date du 21 janvier 1922, Echo de Paris du 22 et Temps du 22.

les réunions des chefs de gouvernement devraient être destinées (1).

802. — Les formalités de la tenue d'un congrès ont été, au XIXe siècle, bien simplifiées. On n'a plus recours aux cérémonies qui, aux siècles précédents, compliquaient les travaux des congrès. — Les rivalités qu'engendraient les questions de préséance ne se reproduisent guère plus. — A Berlin, lors du congrès de 1878, les plénipotentiaires, parmi lesquels figuraient les ministres des affaires étrangères d'Allemagne, d'Angleterre, d'Autriche-Hongrie, de France, de Russie, d'Italie, etc., prenaient place autour d'une table en forme de fer à cheval, d'après l'ordre alphabétique. — A Paris, lors de la conférence de la paix de 1919, l'ordre de préséance fut également l'ordre alphabétique français des puissances. — A la Conférence de Gênes pour la reconstruction économique de l'Europe qui s'ouvrit dans cette ville à la date du 10 avril 1922, et qui fut la première réunion après la grande guerre où se trouvèrent en présence vainqueurs et vaincus, on ne suivit pas l'ordre alphabétique entre tous les Etats, car cet ordre alphabétique aurait donné les premières places à l'Allemagne et à l'Autriche: les délégations furent divisées en deux groupes, celui des *Etats invitants*, Italie, France, Angleterre, Japon, Belgique, et celui des *Etats invités*, vaincus et neutres; en conséquence, dans la partie centrale de la table disposée en fer à cheval se trouva le représentant de l'Italie, ayant à sa droite ceux de l'Angleterre et du Japon et à sa gauche ceux de la France et de la Belgique, et les autres Etats se groupèrent sur les côtés par ordre alphabétique. — A la cinquième conférence panaméricaine de Santiago du Chili en 1923, on tira au sort l'ordre dans lequel les puissances seraient placées.

Le premier plénipotentiaire de l'Etat, sur le territoire duquel a lieu la réunion, est habituellement choisi comme *Président* du congrès. C'est un acte de respect, de courtoisie et d'honneur envers l'Etat qui donne l'hospitalité. Il en fut ainsi à la conférence de la paix de Paris de 1919: le président en fut M. Clemenceau, président du Conseil des ministres, premier plénipotentiaire français. Mais il en a été autrement dans les conférences de la Paix de la Haye, où, par égard pour la Russie qui en avait été l'initiatrice, le président fut un des plénipotentiaires russes. —

(1) V. Poincaré, Revue des Deux-Mondes du 15 janvier 1922, p. 472; discours de M. Poincaré, président du Conseil des ministres à la Chambre française des députés, séance du 20 janvier 1922, Temps du 21, p. 3. — Comp. Scelle, *La Conférence de la Paix de Paris*, La Paix des Peuples du 10 juillet 1919, p. 511. — Comp. aussi Caudel, *Le monde et la guerre*, La Vie politique dans les Deux-Mondes, t. IX, 1922, p. 23. — Paul Deschanel, *La politique extérieure de la France*, Revue des Deux-Mondes du 15 juin 1922, p. 721.

A Paris en 1919, il a été nommé quatre vice-présidents, choisis parmi les plénipotentiaires des grandes puissances dans l'ordre alphabétique. — Les secrétaires sont pris, soit parmi des secrétaires d'ambassade, soit parmi les hauts fonctionnaires du ministère.

803. — A la première séance du congrès, les envoyés des divers Etats échangent et vérifient les *pouvoirs* dont ils sont respectivement nantis. — Un procès-verbal de vérification est dressé et signé. — A Paris, en 1919, la vérification des pouvoirs fut faite par les soins d'un comité composé d'un plénipotentiaire de chacune des grandes puissances alliées ou associées.

804. — Les délibérations sont directes et verbales. — Mais pour mettre l'ordre et la suite nécessaires dans la marche des discussions, pour conserver la trace des opinions émises et des arguments invoqués, pour fixer les résultats acquis, il est dressé à la fin de chaque séance un procès-verbal, qui depuis le congrès de Vienne porte la dénomination de *protocole*. — C'est un résumé substantiel et précis des points importants qui ont fait l'objet de la discussion; c'est un exposé des résultats obtenus et des résolutions prises. — Ce protocole est signé par tous les plénipotentiaires et par le ministre médiateur, si le congrès s'est ouvert sous la médiation d'une puissance tierce. — A l'ouverture de chaque séance, il est donné lecture du protocole de la séance précédente. Il est fait mention de son adoption, avec ou sans réclamations. A Paris, en 1919, vu le nombre des questions à étudier et pour accélérer le travail, les protocoles ont été distribués en épreuves aux délégués et toute communication préalable a tenu lieu de leur lecture au début des séances. Ce n'est que sur la demande d'un plénipotentiaire ou en cas de modification réclamée que fut imposée la lecture des protocoles. Un procédé analogue avait été suivi déjà à la conférence de la Haye de 1907.

805. — Les plénipotentiaires tiennent leurs gouvernements respectifs au courant des négociations, des discussions, des résolutions adoptées. Ils en reçoivent des instructions nouvelles ou complémentaires. — A la conférence de la paix de Paris, en 1919, comme ce furent les gouvernements eux-mêmes qui dirigèrent les débats dans la personne de leurs chefs, il ne fut pas en général besoin de semblables communications.

806. — Les congrès et les conférences impliquent nécessairement la bonne foi chez les Etats et les plénipotentiaires qui y prennent part. Ces Etats et ces plénipotentiaires doivent donc s'abstenir de résoudre séparément en dehors de l'assemblée, et pendant la durée de celle-ci, des questions qu'on a décidé de lui soumettre. Ils doivent, de même, tenir compte des engagements

respectifs qui ont été pris au cours des négociations précédant la réunion: ainsi ils ne sauraient soulever en conférence, directement ou indirectement, des questions qu'on s'est accordé à soustraire aux délibérations ou défendre des thèses contraires à celles qui doivent servir de base à la conférence du consentement de ceux qui ont accepté de s'y rendre. C'est là un principe de loyauté qu'impose l'esprit de confiance mutuelle indispensable à toute coopération internationale. Ce principe a été méconnu par l'Allemagne et la Russie des Soviets durant la conférence de Gênes d'avril 1922 pour la reconstitution économique de l'Europe. En effet, au sujet de cette conférence, les puissances invitantes et invitées avaient admis qu'on ne toucherait pas aux traités existants qui ont mis fin à la grande guerre, spécialement à la question des réparations prévue par ces traités, et qu'on prendrait pour base la résolution de Cannes stipulant l'obligation de réparer les pertes causées du fait de la confiscation ou de la séquestration de la propriété: or, au cours de la conférence, non seulement les plénipotentiaires allemands et russes firent plusieurs fois allusion dans leurs discours aux questions réservées, mais le 16 avril 1922 ils conclurent à Rapallo, secrètement et derrière le dos de leurs collègues, un traité dont les dispositions méconnaissaient certaines dispositions du traité de Versailles (art. 116, alinéa 3; 169; 260) ainsi que les stipulations de la déclaration de Cannes (1). Les représentants des cinq puissances invitantes, de la Pologne et de la Petite-Entente ont aussitôt protesté, en adressant au chancelier allemand, président de la délégation allemande, une résolution commune dont la conclusion est que, en signant un arrangement séparé avec la Russie soviétique, « les délégués allemands ont renoncé à participer désormais à la discussion des clauses d'un accord entre les pays représentés à la conférence et la Russie » (2).

806[1]. — Les congrès et les conférences se divisent généralement en *commissions*. Chaque commission peut se diviser elle-même en *sous-commissions* et en *comités d'examen*. Des rapports sont faits aux commissions par les sous-commissions et les comités d'examen. Un *comité* ou *commission de rédaction*, où sont représentés tous les Etats et qui peut se former en *sous-comités*, donne aux projets acceptés leur forme définitive. C'est ainsi qu'il fut pro-

---

(1) V. le Temps des 20 et 21 avril 1922, p. 1.

(2) V. dans le Temps des 19 et 20 avril 1922 le texte du traité germano-russe de Rapallo et celui de la résolution des puissances. V. encore le Temps du 21. — V. dans le Temps du 6 mai 1922 la note adressée le 4 mai 1922 par la Commission des réparations à l'Allemagne indiquant les points sur lesquels le traité de Rapallo est, sur les questions de la compétence de la Commission, contraire aux stipulations du traité de Versailles.

cédé dans les conférences de la Haye de 1899 et de 1907. — Enfin un rapport général est fait à la conférence par un de ses membres désigné par elle. Ce rapport constitue le commentaire officiel de la convention adoptée. Ses explications et ses interprétations lient-elles cependant les gouvernements qui ratifient la convention; doit-on considérer que les gouvernements qui ratifient une convention ratifient par là même le rapport qui la commente ? Quelle que soit l'utilité du rapport pour la compréhension exacte de la convention, il semble difficile d'admettre qu'on doive déclarer les stipulations de ce rapport obligatoires pour les Etats ; elles n'ont pour eux qu'une autorité morale: c'est la convention seule qui est soumise à la ratification des Etats, et ceux-ci ne peuvent accepter que les textes qui leur sont directement soumis. Ils ne peuvent être obligés que par les textes auxquels ils donnent formellement leur assentiment. — A Paris en 1919, comme à la Haye en 1899 et en 1907, on employa également le système des commissions et il y eut aussi un comité de rédaction. Certaines particularités, qu'on résumera plus loin (n° 814[16]), ont toutefois marqué la conférence de Paris.

806[2]. — Les délibérations des congrès et conférences sont-elles publiques ? Une règle absolue est que les délibérations dans les commissions, sous-commissions et comités doivent avoir lieu en dehors du public. Solution naturelle et nécessaire. Mais le public ne peut-il pas assister aux séances plénières ? La solution a varié suivant les réunions internationales. La conférence de la Haye de 1899 a toujours siégé à huis clos. A celle de 1907, le public fut admis aux séances plénières avec des cartes distribuées par le secrétariat, mais le président avait le droit de décider que la publicité n'aurait pas lieu pour des séances déterminées. Le règlement de la conférence de Paris en 1919 n'a pas prévu la publicité des séances plénières. Mais, en fait, des représentants de la presse furent présents à la séance d'ouverture du 18 janvier et aux séances plénières des 25 janvier et 14 février 1919. A la conférence de Washington de 1921, en dehors des séances de commissions les séances furent en principe déclarées publiques, mais pratiquement elles ont été la plupart du temps secrètes : on a toutefois reconnu aux délégations désireuses de faire l'opinion publique juge de leur argumentation la faculté de réclamer une séance publique; dans les séances publiques on s'est borné à entériner les décisions adoptées au cours des réunions privées. On ne peut cependant laisser l'opinion publique complètement ignorante des résolutions prises en commissions: la presse est devenue, dans les temps modernes, une puissance avec laquelle il faut compter: aussi à la Haye, en 1907, des communiqués écrits et oraux furent faits à la presse ; de

même, la conférence de Paris de 1919 décida que la publicité de ses travaux serait assurée par des communiqués officiels préparés par le secrétariat. — Après qu'un congrès ou une conférence a terminé ses travaux, les procès-verbaux de ses délibérations font d'ordinaire l'objet d'une publication sous la forme d'un livre spécial qui est livré au public. Cette publication doit parfois demeurer confidentielle, si certaines raisons d'ordre politique l'exigent ou lorsque la conférence s'est ajournée sans voter des décisions définitives : il en fut ainsi notamment en ce qui concerne la conférence de navigation aérienne tenue à Paris en 1910, qui ne put aboutir à des solutions.

806[3]. — Dans les congrès et conférences, l'opinion de la majorité des ministres plénipotentiaires ne fait pas loi. — La minorité n'est pas obligée de se soumettre au vœu ou à l'avis de la majorité. — Un Etat, fût-il le seul, peut maintenir, avec pleine raison, son opinion dissidente. S'il était astreint à se soumettre à la majorité, son indépendance serait atteinte et amoindrie. Une délibération ne peut sortir à effet et avoir une valeur réelle, que si l'entente est entière et complète.

Le système des majorités serait plus que dangereux en présence de la diversité des constitutions politiques et de l'état économique et social des divers pays. Comment, sans une injustice criante, faire juger les intérêts de la Suisse, Etat républicain, Etat enclavé, par l'Espagne, par l'Angleterre, par l'Italie, Etats monarchiques, ayant tous accès à la mer, etc. ?

807. — Le congrès ou la conférence se termine dans une dernière séance dans laquelle est signé la *convention* ou le *traité* auquel ont abouti les délibérations, ou un *protocole* final, général, approuvant et confirmant tous les protocoles antérieurs. Une assemblée diplomatique peut parfois aboutir aussi à de simples *recommandations, motions, résolutions* et *déclarations*.

807[1]. — A la fin des congrès et des conférences sont parfois dressés des actes dénommés *Acte final* ou *Acte général*. — C'est ce qui eut lieu notamment en 1815 à la suite du congrès de Vienne ainsi qu'en 1885 et en 1890 à la suite des conférences de Berlin et de Bruxelles. Que sont exactement ces actes ? Ils ne diffèrent guère de véritables traités. L' « Acte final » du 9 juin 1815 a été en effet la réunion dans un instrument général des dispositions d'un intérêt majeur et permanent qui furent le résultat des négociations entre les puissances, et les « Actes généraux » du 26 février 1885 et du 2 juillet 1890 ont contenu non seulement la mention des décisions discutées et adoptées par la conférence mais encore les textes mêmes de ces décisions. — Des actes, dits *Acte final*, ont également terminé des conférences plus récentes. Ainsi en a-t-il été pour les conférences de la Paix de la Haye de 1899 et de 1907 et pour

la cinquième conférence panaméricaines de Santiago de 1923. Mais ce que constitue l'Acte final dans ces dernières conférences semble s'éloigner quelque peu de ce qui le constituait dans les conférences antérieures. Ce qu'on appelle ici Acte final ne se confond plus en réalité avec la notion de traité ; c'est un simple résumé ou procès-verbal des travaux de la conférence. Mais en quel sens peut-on dire qu'il est un résumé ou un procès-verbal de ces travaux ? Deux conceptions sont ici possibles. On peut admettre que l'Acte final ne doit faire allusion qu'aux travaux qui ont abouti à des résolutions de la conférence; mais on peut aussi soutenir qu'il doit comprendre toutes les décisions prises dans la conférence. Avec la première conception, l'Acte devra se borner à mentionner les résolutions votées à l'unanimité, car celles-ci seules sont des décisions de la conférence ; avec la seconde, il pourra au contraire signaler même les résolutions prises seulement par la majorité et qui ainsi ne sont pas obligatoires pour la minorité. — Que décider à cet égard? Nous estimons que, dans les idées modernes, la seconde conception doit être considérée comme la plus exacte, que l'Acte final doit être envisagé comme un simple tableau des matières dont le congrès ou la conférence a eu à s'occuper. C'est un simple procès-verbal que les Etats représentés peuvent signer sans s'engager vis-à-vis des conventions et des résolutions dont il contient l'indication.

S'il en est ainsi, si la mention d'un texte dans un Acte final n'a pas un effet obligatoire, on ne saurait cependant nier que cette mention ait une certaine valeur *morale:* car, en voyant une convention ou une résolution indiquée dans un Acte final, on pourra toujours être porté à penser qu'il s'agit d'une convention ou d'une résolution qui a été adoptée par le congrès ou la conférence. Et, alors, même si on admet que théoriquement un Acte final soit un document de nature à mentionner toutes les décisions prises dans un congrès ou dans une conférence, on comprend qu'on se pose la question de savoir si on peut y indiquer même les textes qui n'ont été votés qu'à la majorité ou s'il ne faut pas au contraire n'y mettre que ceux votés à l'unanimité. — Question délicate. — D'une part, si on admet que, s'agissant d'une conférence diplomatique, l'unanimité est nécessaire, il suffira de l'opposition d'un seul Etat, même le plus petit, pour qu'une convention ne soit pas mentionnée dans l'Acte final. On pourrait alors craindre, dans les conférences, une obstruction systématique. — D'autre part, peut-on permettre que la majorité exige que sa volonté soit consignée dans l'Acte final ? Une conférence n'est pas un Parlement où la majorité fait la loi ; et, avec ce système, il se pourrait que les Etats ne voulussent plus assister à des conférences, afin de ne pas courir le risque d'une coalition leur imposant l'obligation morale de subir une règle consentie par la majorité. — Il nous paraît

que, dès lors qu'on ne considère pas l'Acte final comme un document n'indiquant que les décisions de la conférence elle-même, il faut, en dépit de la valeur morale qui résulte de leur mention, permettre d'y indiquer sans distinction toutes les décisions prises dans la conférence. Toutefois, à notre avis, il serait bon, pour donner plus de précision, de faire suivre la citation de chaque texte de la mention : voté à l'unanimité ou voté à la majorité. Ainsi, tout doute disparaîtrait, et on aurait un tableau exact et complet de ce qui aurait été fait.

Quels ont été, sur la question, les errements suivis par la pratique ? — Lors de la conférence de la Paix de 1899, les deux décisions votées par elle sur l'usage des gaz asphyxiants et sur l'emploi des balles dum-dum furent insérées dans l'Acte final, bien qu'elles eussent été prises malgré le dissentiment et même les plus vives protestations de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis d'Amérique. — A la conférence de la Haye de 1907, le problème a fait l'objet d'une importante discussion. Le premier délégué des Etats-Unis, M. Choate, trouvant irrationnel qu'un seul membre d'une conférence pût défaire ce que tous les autres sont parvenus à faire, a prétendu qu'il fallait envisager une « unanimité approximative » ou une « quasi-unanimité » dont les décisions devraient, comme celles de l'unanimité réelle, être mentionnées dans l'Acte final : seraient insérées dans l'Acte final seulement les résolutions ayant obtenu une unanimité approximative ou la quasi-unanimité, et il faudrait entendre par là les résolutions qu'auraient votées soit une assez grande quantité d'Etat, soit les Etats importants, eussent-elles été repoussées par plusieurs petits Etats : ce serait le nombre ou l'importance des votants qu'il faudrait alors prendre en considération. Mais cette opinion fut énergiquement combattue par de nombreux plénipotentiaires, notamment par MM. Nélidow, van den Heuvel, Marschall von Bieberstein, qui, considérant qu'une assemblée diplomatique n'est pas un Parlement où la majorité décide et où la minorité doit se rendre, soutinrent que dans l'Acte final on devait mentionner uniquement les textes votés effectivement à l'unanimité (1). Finalement, la difficulté n'a pas été directement tranchée, car on l'a résolue par un biais qui n'en préjugea pas la décision : quand une résolution ne fut pas votée à l'unanimité, on demanda aux gouvernements opposants s'ils consentaient à ce qu'elle fût indiquée dans l'Acte final malgré leur opposition; et, les Etats ayant consenti, on a estimé qu'il n'y avait dans ces conditions aucun obstacle à

---

(1) V. Actes et documents de la deuxième Conférence internationale de la paix, t. II, pp. 168 et s. — Brown Scott, *The Hague peace conferences of 1899 and 1907*, 1909, t. I, pp. 383-384.

son insertion. C'est ainsi que l'Acte final du 18 octobre 1907 a mentionné, après consentement des Etats opposants, la déclaration relative aux ballons, quoiqu'elle n'eût été admise que par 29 voix contre 8, dont celle de la France, et 7 abstentions, et la convention sur la cour des prises, alors qu'un Etat s'était opposé à son adoption. — L'Acte final de la cinquième conférence panaméricaine de Santiago du Chili en date du 3 mai 1923 a mentionné toutes les motions, résolutions et conventions discutées et adoptées par la conférence, y compris celles qui n'ont pas obtenu le vote de certaines puissances, comme la résolution relative aux moyens d'éviter la propagation ou la transmission de ce qui peut amener la dégénérescence de l'espèce humaine au sujet de laquelle les Etats-Unis se sont abstenus (1).

807². — On a quelquefois qualifié de *Parlements internationaux* les conférences de la Paix de la Haye. C'est là une dénomination inexacte. Une réunion internationale — congrès ou conférence — diffère essentiellement d'un Parlement. Ces assemblées, composées l'une et l'autre de personnages officiels, se distinguent entre elles à plusieurs points de vue : 1° Les membres d'un parlement se décident d'après leur seul jugement; les membres d'un congrès ou d'une conférence n'agissent qu'en conformité des instructions données par leurs gouvernements respectifs. 2° Dans une assemblée législative, chaque représentant a le droit de voter; dans une réunion internationale, les divers délégués d'un même Etat n'ont pas chacun le pouvoir d'émettre un vote : chaque Etat ne jouit que d'une voix, sans égard au nombre de délégués qu'il a envoyés pour le représenter. 3° Dans une assemblée internationale, l'unanimité est nécessaire pour qu'une disposition soit déclarée votée ; dans un Parlement, la majorité suffit. 4° Une conférence ou un congrès « recommande » ; un Parlement « adopte ». Cela veut dire qu'un projet voté par une réunion internationale n'engage pas par cela seul les Etats qui y sont représentés, qu'il est uniquement recommandé par elle aux Etats afin que ceux-ci l'approuvent par l'entremise des pouvoirs chargés constitutionnellement de la conclusion des traités, tandis que le projet voté par une assemblée législative a, par le seul fait de son vote, un caractère de loi qui l'impose à ceux qu'il concerne (2).

807³. — Le comité d'experts que, en décembre 1924, la Société des Nations a décidé de constituer pour établir la codification

---

(1) V. Actas de las sesiones plenarias de la quinta Conferencia internacional americana, 1923, t. I.

(2) V. Brown Scott, *Rapports faits aux Conférences de la Haye de 1899 et 1907*, 1920, pp. XI-XIII.

progressive du droit international, a, en avril 1925, fait figurer parmi les matières à étudier la procédure des conférences internationales et les conclusion et rédaction des traités: le rapporteur de la sous-commission désignée pour l'étude de ces questions a été M. Amstny (Tchécoslovaquie) (1).

(1) Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations, avril 1925, p. 110.

CHAPITRE II

PRINCIPAUX CONGRÈS ET CONFÉRENCES DES XIX[e] ET XX[e] SIÈCLES (1)

808. — CONGRÈS DE VIENNE (2). — Les séances en furent ouvertes le 13 novembre 1814. — L'Acte final fut signé le 9 juin 1815. — Figuraient à ce congrès les souverains d'Autriche, de Prusse et de Russie, les représentants de l'Angleterre, de la France, de l'Espagne, du Portugal, de la Suède, etc.

Ce congrès a été considéré à juste titre comme la plus importante réunion diplomatique qui ait été, depuis le traité de Westphalie, chargée de régler les intérêts de l'Europe. — L'œuvre était d'autant plus considérable et d'autant plus délicate, qu'à côté de royaumes à reconstituer, de la carte d'Europe à remanier, s'imposait la nécessité de tenir plus de compte des idées et des principes répandus en Europe par la Révolution française que des appétits ou des rancunes des potentats.

Mais les membres du Congrès de Vienne furent animés du plus étroit esprit de réaction. Nulle impartialité : nul souci des nationalités: au lieu d'être rendus à leurs affinités naturelles, ethniques ou historiques, les territoires furent dépecés. La passion de la vengeance, l'esprit de représailles contre les principes de la Révolution française inspirèrent presque tous les actes du congrès (3). « A Vienne, dit M. Capefigue, en pleine civilisation, la statistique en main, le congrès procéda à une répartition des peuples comptés par têtes, dans le troupeau un peu confus des nationalités perdues ou dédaignées » (4).

Voici le jugement de M. Thiers sur ce célèbre congrès: « La

---

(1) Une liste des congrès et conférences internationaux ayant un caractère officiel ou un caractère privé tenus depuis 1826 jusqu'en 1907 a été publiée par l'A. J., 1907, p. 808.

(2) V. Angebert, *Le Congrès de Vienne*, 1863. — Capefigue, *Le Congrès de Vienne et les traités de 1815*. — Pallain, *Correspondance inédite du prince de Talleyrand et du roi Louis XVIII pendant le Congrès de Vienne*, 1881,

(3) V. Pradier-Fodéré, *Droit diplomatique*, t. II, p. 311.

(4) Capefigue, *Le Congrès de Vienne*.

seule différence de conduite qu'on peut apercevoir entre les puissances coalisées et Napoléon, c'est qu'elles étaient quatre au lieu d'une et qu'il fallait bien que chacune s'arrêtât où commençait l'ambition des trois autres. Tout ce qui n'était pas des quatre, ou ne les intéressait pas directement, fut partagé comme butin trouvé au milieu d'une ville prise d'assaut. Petits princes allemands, villes libres, biens de l'Ordre teutonique, biens de l'Ordre de Malte, principautés ecclésiastiques, anciennes républiques, furent engloutis sans pitié pour constituer le territoire des vainqueurs ou de leurs clients. — De politique, le congrès n'en eut qu'une, celle d'accumuler les précautions contre la France. Au lieu d'être replacée sous le sceptre des Bourbons, la France aurait été encore dans les mains du conquérant redoutable contre lequel on avait tant de représailles à exercer, tant de précautions à prendre, qu'on n'aurait pas agi autrement envers elle » (1).

En outre des remaniements de territoires et de l'établissement de la Confédération germanique, le congrès de Vienne traita des questions touchant aux rapports pacifiques et réguliers entre nations, telles que la liberté de la navigation (V. n° 525[5]), la traite des nègres (V. n° 402), les préséances diplomatiques (V. n° 669). — Les évènements de 1866 et de 1870 ont emporté le système artificiel du congrès de 1815.

809. — CONGRÈS D'AIX-LA-CHAPELLE. — A ce congrès ouvert le 25 septembre 1818, figurèrent les souverains d'Autriche, de Prusse et de Russie, et les représentants de la Grande-Bretagne et de la France. — Bluntschli a justement constaté que les cinq grandes puissances réunies à ce congrès comprenaient les trois quarts de la population de l'Europe et possédaient plus des deux tiers du sol, que leurs forces militaires étaient considérables et que cependant ce congrès ne donnait qu'une représentation imparfaite de l'Europe: les Etats de race latine étaient trop faiblement représentés en comparaison des Etats de race germanique (*op. cit.*, art. 103).

L'objet du congrès était multiple. Abréger l'occupation du territoire français par les troupes étrangères; compléter le classement des agents diplomatiques; confirmer l'alliance étroite des cinq souverains: faire connaître au monde que « les souverains, en formant cette union auguste, ont regardé comme sa base fondamentale leur invariable résolution de ne jamais s'écarter ni entre eux, ni dans leurs relations avec d'autres Etats, de l'observation la plus stricte du droit des gens » (Déclaration du 15 novembre 1818).

---

(1) Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, t. XVIII, p. 627.

Ainsi se trouva constitué le concile des cinq, la *pentarchie*, qui s'est longtemps regardée comme la directrice suprême des affaires internationales de tous les autres Etats civilisés.

809¹. — Le Congrès de Laybach, janvier 1821, eut pour objet les mesures à prendre à la suite des soulèvements qui avaient éclaté à Naples et en Piémont. L'Angleterre refusa d'y prendre part.

809². — Le Congrès de Vérone (1), octobre et novembre 1822, fut provoqué par la révolution espagnole de 1820. Il fut suivi de l'intervention armée de la France en Espagne, malgré les protestations de l'Angleterre (avril 1823).

810. — Le Congrès de Paris (2) fut tenu à la suite de la guerre de Crimée. Y furent représentés l'Angleterre, l'Autriche, la France, le Piémont, la Prusse, la Russie et la Turquie. Il s'ouvrit le 24 février et se clôtura par le traité du 30 mars 1856. — Les délibérations du congrès furent importantes et le traité et ses annexes contiennent des stipulations qu'il importe de connaître. — Les articles 1 à 5 sont relatifs à la conclusion de la paix. — L'article 7 décide que la Sublime Porte est admise à participer aux avantages du droit public et du concert européens et les autres puissances s'engagent à garantir en commun et à respecter l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'empire Ottoman. — D'après l'article 8, au cas de dissentiment futur entre la Sublime Porte et l'une des puissances signataires, l'une et l'autre devront, avant de recourir à l'emploi de la force, invoquer l'action médiatrice des autres puissances. — L'article 10 vise la règle relative à la clôture des détroits du Bosphore et des Dardanelles, et l'annexe consacrée à la révision de cette règle. — La mer Noire était neutralisée par l'article 11 et l'article 13 interdisait à la Russie et à la Turquie d'avoir aucun arsenal militaire maritime sur les rives de la mer Noire. Mais ces dispositions ont été modifiées depuis par la convention de Londres du 13 mars 1871 et le traité de Lausanne du 24 juillet 1923.

Les plénipotentiaires, signataires du traité du 30 mars 1856, se réunirent à Paris, en conférence, et adoptèrent la déclaration du 16 avril 1856 qui règle divers points de droit maritime (n°ˢ 1527, etc.).

Les événements postérieurs n'ont pas répondu aux espérances des négociateurs du traité du 30 mars 1856. L'édifice qu'on avait tenté de construire a été renversé dans sa majeure partie par la

---

(1) V. Chateaubriand, *Le Congrès de Vérone.*

(2) Geffcken, *Le Congrès de Paris du 30 mars 1856*, R. D. I., t. XVII, p. 369. — Gourdon, *Histoire du Congrès de Paris*, 1857.

convention de Londres du 13 mars 1871 et par le traité de Berlin du 13 juillet 1878 (1).

810[1]. — En 1874 s'est réunie une CONFÉRENCE INTERNATIONALE A BRUXELLES pour établir un Code des lois et coutumes de la guerre (2); mais le texte adopté resta sans suite faute de signatures et fut repris et modifié sur certains points par les conférences de la Paix de la Haye de 1899 et de 1907 (V. ci-après n^os 814[3] et 814[4]).

811. — CONGRÈS DE BERLIN (3). — La guerre russo-turque de 1877-1878 prenait fin, le 3 mars 1878, par le traité de San-Stefano, conclu entre la Russie et la Turquie. Les dispositions principales en étaient les suivantes: 1° était proclamée la reconnaissance de l'indépendance du Monténégro, de la Roumanie et de la Serbie ; 2° la Bulgarie devenait une principauté autonome sous la suzeraineté de la Porte; ses limites étaient portées jusqu'à Salonique, jusqu'à la mer Egée; 3° des réformes intérieures devaient être réalisées en Bosnie et en Herzégovine; 4° la Turquie devait payer à la Russie une indemnité de guerre de 1.410 millions de roubles: mais, vu la pénurie du Trésor ottoman, 1.100 millions étaient remplacés par des cessions territoriales comprenant Ardahan, Batoum, Bayazed et Kars en Asie, la Dobrutscha et le delta du Danube en Europe.

Les dispositions de ce traité excitèrent un vif mécontentement chez l'Autriche et chez l'Angleterre. — La création d'une principauté bulgare s'étendant jusqu'à Salonique enlevait à l'Autriche l'espoir d'acquérir ce port important, qui lui donnerait un nouveau débouché sur la mer Méditerranée et faciliterait l'expansion vers l'Orient du commerce allemand, grâce aux futurs chemins de fer de l'Asie-Mineure et à la voie maritime du canal de Suez. — Assurées de l'appui moral de l'Allemagne, l'Autriche et l'Angleterre émirent l'opinion que tout traité conclu entre la Russie et la Porte Ottomane, affectant les traités de 1856 et de 1871, devrait être un traité européen et ne serait pas valide sans l'assentiment des puissances, parties contractantes à ces traités.

Après bien des pourparlers, un Congrès se réunit à Berlin, le 13 juin 1878. Il comprenait les plénipotentiaires des puissances signataires du traité de Paris. — La Grèce et la Roumanie furent

---

(1) V. Milovanowitch, *Les traités de garantie*, 1888, pp. 331 à 361.

(2) V. Lucas, *La Conférence internationale de Bruxelles sur les lois et coutumes de la guerre.* — F. de Martens, *La paix et la guerre*, 1901.

(3) V. d'Avril. *Négociations relatives au traité de Berlin*, 1886. — Bluntschli, *Le Congrès de Berlin et sa portée au point de vue du droitf international*, R. D. I., t. XI, p. 1 et p. 411; t. XII, p. 276 et p. 410; t. XIII, p. 571. — Mulas, *Il Congresso di Berlino*, 1878. — De Mouy, Revue des Deux-Mondes, 15 octobre et 1^er novembre 1904.

seulement admises à exprimer leurs désirs devant le Congrès. — Le traité qui le termina fut signé à Berlin le 13 juillet (1).

Ses dispositions principales ont été déjà indiquées (nos 134, 347, 528).

Le traité de Berlin a porté de nombreuses et graves atteintes à l'intégrité et à l'indépendance de l'Empire ottoman, qu'avaient garanties les signataires du traité de Paris. — La moitié des provinces européennes de l'Empire en ont été détachées, ou sont en réalité soustraites à l'autorité effective du Sultan. D'importants territoires sont en Asie annexés à la Russie. — Les puissances prescrivent un régime d'autonomie administrative et se réservent d'en contrôler l'application dans les provinces conservées par la Porte Ottomane.

Le traité de Berlin est un acte hostile à la Russie. Dans son ensemble et dans ses détails, il est dirigé contre l'influence russe en Orient. — Il a établi la prépondérance austro-allemande dans la Péninsule des Balkans. — La Roumanie et la Bulgarie barrent à la Russie le chemin de Constantinople. — L'Angleterre, établie à Chypre, surveille l'Asile Mineure et peut prévenir toute agression maritime tentée par la Russie. — Au contraire toutes les précautions ont été prises pour laisser ouverte à l'Autriche la route stratégique et commerciale qui conduit de Sarajevo et de Novi-Bazar vers Salonique.

Les résolutions du Congrès de Berlin démontrent quelle médiocre confiance doit inspirer aux Etats faibles la justice des grands Etats. Ceux-ci n'ont tenu aucun compte des vœux des populations dont le sort était entre leurs mains; ils ne se sont préoccupés que de la satisfaction de leurs appétits (2).

812. — La Conférence de Berlin (3), relative à la navigation du Niger et du Congo (art. 13 à 33), à la neutralisation des territoires compris dans le bassin du Congo (art. 10 à 12), à l'admission dans la communauté internationale de l'Etat du Congo, à l'établissement d'une zone dans les limites de laquelle le commerce devait être entièrement libre et exempt de droits (art. 1 à 13), aux conditions à remplir pour rendre effectives les occupations nouvelles sur la côte d'Afrique (art. 34 et 35), a été clôtu-

---

(1) Milovanowitch, *Les traités de garantie*, pp. 371 et s.

(2) Milovanowitch, *op. cit.*, pp. 302 et s. — *La paix armée*, Revue des Deux-Mondes, 1er février 1894.

(3) V. Catellani, *Le colonie e la Conferenza di Berlino*, 1885. — F. de Martens, *La Conférence du Congo à Berlin*, R. D. I., t. XVIII, pp. 113 et s., 244 et s.—Patzig, *Die afrikanische Conferenz und der Congostaat*, 1885.—Travers-Twiss, *Le Congrès de Vienne et la Conférence de Berlin*, R. D. I,, t. XVII, p. 201.

rée par l'Acte général du 26 février 1885. Cet Acte a été ci-dessus analysé (n^os 367, 530, 551).

813. — La CONFÉRENCE ANTI-ESCLAVAGISTE DE BRUXELLES (1) s'est ouverte à Bruxelles le 16 novembre 1889 et a siégé jusqu'au 2 juillet 1890. Les résultats de cette conférence ont été indiqués à propos de la traite des nègres (n° 407) et du droit de visite en mer (n° 483^46). — Elle a autorisé l'établissement de droits d'entrée dans l'Etat indépendant du Congo, dérogeant ainsi au principe posé dans les articles 3 et 4 de l'Acte de Berlin du 26 février 1885.

814. — CONFÉRENCES PAN-AMÉRICAINES. — D'importantes conférences réunirent à Panama en 1826, puis à Lima en 1847-1848 et en 1864, quelques Républiques de l'Amérique latine. Ces Etats s'occupèrent d'établir des liens étroits entre eux pour défendre leur souveraineté et leur indépendance en proclamant des règles qu'on peut considérer comme de droit international américain, en instituant l'arbitrage comme moyen de résoudre leurs différends; toutefois les traités qui y furent signés n'ont pas été ratifiés (2).

Une conférence composée de délégués des puissances de l'Amérique du Nord, de l'Amérique Centrale et de l'Amérique du Sud a siégé à Washington, du 2 octobre 1889 au 19 avril 1890. Elle se réunit sur l'invitation du Président des Etats-Unis, qui avait été autorisé par la loi du Congrès des Etats-Unis du 24 mai 1888. Les matières dont l'assemblée devait s'occuper, aux termes de cette loi, étaient multiples et de grande portée. On devait étudier notamment: 1° la formation d'une union douanière; 2° l'établissement de communications régulières et fréquentes entre les ports des divers pays et d'un système uniforme de droits de douane; 3° l'adoption d'un système uniforme de poids et mesures et d'une monnaie commune d'argent émise par chaque gouvernement; 4° la législation sanitaire et la législation de la propriété littéraire; 5° un plan d'arbitrage pour tous les conflits pouvant s'élever entre les Etats de l'Amérique. — Le secrétaire d'Etat Bayard, dans son invitation du 13 juillet 1888, restreignit considérablement la portée de la conférence, dont le programme était immense. L'invitation dit, en effet, que dans cette conférence on ne souscrira pas de traités, mais qu'on votera seulement des re-

---

(1) V. Lentner, *Der afrikanische Sclavenhandel und die Bruseler Conferenzen*, 1891.

(2) V. Alvarez, *Le droit international américain*, 1910, pp. 38 et s., 46 et s. — Otero, *El Congreso international de Panama en 1826* (*Confederacion americana*, 1906). — Urrutia, *Les Conférences pan-américaines*, 1923. — Zubieta, *Congresos de Panama y Tacubaya*, 1912.

commandations. — Les recommandations qui furent votées sont de trois sortes. Les unes, d'intérêt continental, ont eu pour but de resserrer les liens qui existent naturellement entre les Etats de l'Amérique, en résolvant d'une façon uniforme les principaux problèmes économiques et politiques qui leur sont communs et qui sont la conséquence de leur situation spéciale dans le continent américain (pan-américanisme). D'autres ne présentaient d'intérêt que pour les Etats de l'Amérique latine (latino-américanisme). Le troisième groupe de recommandations a été constitué par des résolutions tendant à obtenir l'accord entre tous les Etats de l'Amérique sur des matières d'intérêt universel, et pour lesquelles un accord mondial n'est pas encore possible. — Il y a lieu d'appeler l'attention sur plusieurs de ces solutions. Une des plus importantes a été la recommandation faite aux gouvernements représentés de conclure un traité conforme à un projet, que la conférence élabora le 17 avril 1890: d'après ce projet de traité, l'arbitrage était adopté « comme principe de droit international américain, pour la solution des différents litiges ou controverses entre deux ou plusieurs d'entre les Etats » (art. 1er). — La conférence s'occupa encore des questions relatives aux réclamations diplomatiques que les Etats de l'Europe ont souvent adressées aux Etats de l'Amérique : elle déclara que les étrangers ont les mêmes droits civils que les nationaux et qu'ils peuvent les exercer de la même manière. — Elle créa enfin l' « Union internationale des Républiques américaines », dont « le but était uniquement de resserrer les relations commerciales ».

Mais, à mesure que l'Amérique prenait conscience d'elle-même et de ses intérêts, l'idée des conférences pan-américaines progressa. Elle apparut bientôt comme le meilleur moyen d'assurer la solidarité des Etats du Nouveau Continent.

En 1896, on essaya de réunir une nouvelle conférence panaméricaine au Mexique.

Du 21 octobre 1901 au 31 janvier 1902, une conférence internationale américaine se réunit à Mexico, qui a abouti à la signature de nombreuses résolutions et conventions. — Les conventions souscrites à cette conférence ont porté sur la codification du droit international, sur les réclamations pour dommages et préjudices pécuniaires, sur les droits des étrangers, sur l'exercice des professions libérales, sur la protection des œuvres littéraires et artistiques, sur les brevets d'invention, modèles et dessins industriels, marques de fabrique ou de commerce, sur l'extradition et la protection contre l'anarchie, sur l'échange des publications, sur l'adhésion aux conventions et déclarations de la conférence de la Haye ; une résolution touchant la police sanitaire a été

prise aussi à Mexico. La conférence de Mexico a enfin organisé une Union internationale américaine, dont les organes sont un bureau et des conférences périodiques (1).

A partir de cette date les conférences pan-américaines devinrent périodiques. Une troisième conférence s'est tenue à Rio de Janeiro du 23 juillet au 27 août 1906. Les conventions souscrites à cette assemblée ont porté sur: 1° la codification du droit international; 2° les réclamations pour dommages et préjudices pécuniaires; 3° le recouvrement de la nationalité; 4° la propriété littéraire et artistique, les brevets d'invention, dessins et modèles industriels, marques de fabrique et de commerce. On recommanda, en outre, d'approuver la convention sanitaire souscrite à Washington, le 2 décembre 1902 en vertu de la résolution de Mexico de janvier 1902 (2).

En 1910, une quatrième conférence pan-américaine s'est réunie à Buenos-Aires. Les conventions adoptées par cette conférence ont eu pour objet les matières suivantes: 1° propriété littéraire et artistique; 2° réclamations pécuniaires; 3° brevets d'invention, dessins et modèles industriels; 4° marques de fabrique et de commerce. En dehors des conventions souscrites, la 4^e conférence, de même que la 2^e et la 3^e, a voté des résolutions importantes, entre autres sur l'organisation de l'Union des Républiques américaines en donnant le nom d'Union pan-américaine à l'organe qui s'appelait auparavant « Bureau international des Républiques américaines », sur un chemin de fer pan-américain, sur les communications par la vapeur, sur la police sanitaire, sur l'échange de professeurs et d'élèves, sur les documents consulaires, sur la réglementation douanière, sur la création d'une section de com-

---

(1) V. les textes dans Descamps et Renault, *Recueil international des traités du xx^e siècle*, 1902, pp. 1-128.

(2) V. les textes dans Descamps et Renault, *op. cit.*, 1906, pp. 1285 et s. — V. Basdevant, *La Conférence de Rio de Janeiro de 1906 et l'Union internationale des Républiques américaines*, R. D. I. P., t. XV, p. 209.— Büchi, *Die geschicte der Pan-Amérikanischen Bewegung mit besonderer Berücksichtigung ihrer völkerrechtlichen Bedeutung*, 1914. — De Danilowicz, *Le Congrès pan-americain et l'avenir de l'Amérique latine*. Grande Revue, 1^er septembre 1906. — Fried, *Pan-Amerika*, 1910. — La Quintana, *Le Panamericanisme et son évolution récente*. Revue des sciences politiques, t. XXXVIII (1917), p. 50. — Pepper, *La Conférence pan-américaine de Rio*, American Monthly Review, juin 1906, p. 689. — Pietrera, *Les Conférences panaméricaines de l'union juridique panaméricaine*, 1912. — Reinsch, *Die internationale Konferenz und der Bureau der amerikanischen Republiken*, Zeitschrift für volk. u. bund., t. III, p. 432. — Viallate, *La conférence pan-américaine de Rio de Janeiro*, Revue Bleue, 28 septembre 1906. — Comp. Orlando, *Pan-americanismo*, 1906. — En exécution d'une décision de la troisième conférence de 1906, une conférence de juristes s'est tenue en 1912 à Rio de Janeiro pour travailler à la codification du droit international public et du droit international privé (V. Alvarez, R. D. I. P., t. XX, p. 24).

merce, de douane et de statistique, sur les conférences futures (1).

La cinquième conférence pan-américaine, qui devait se tenir à Santiago du Chili au mois de septembre 1914, n'a pu, à cause de la guerre mondiale de 1914-1919, avoir lieu dans cette ville qu'en mars 1923. Elle a adopté: 1° une convention sur une nomenclature uniforme pour la classification des marchandises; 2° une convention sur la publication des documents douaniers; 3° une convention pour la protection des marques de fabrique, commerce et agriculture; 4° un traité pour éviter ou prévenir les conflits entre les Etats américains. Elle a encore voté de nombreuses motions, recommandations et résolutions: parmi celles-ci il faut spécialement signaler des résolutions sur l'organisation de l'Union pan-américaine, sur la codification du droit international américain, sur les meilleurs moyens d'appliquer le principe du règlement judiciaire ou arbitral des différends entre les républiques du continent américain, sur les droits des étrangers résidant dans les républiques américaines. Un Acte général a résumé ses travaux (2).

Il n'est pas sans intérêt de signaler les ressemblances et les différences existant entre la première conférence réunie à Washington et les quatre autres. Cette comparaison fait en effet ressortir leur aspect et leur physionomie ainsi que la véritable nature et la tendance de ce qu'on appelle le pan-américanisme, dont elles sont la manifestation tangible. — Les Etats latins de l'Amérique étaient venus à Washington avec une certaine appréhension, tout au moins une certaine incertitude, sur l'attitude que prendraient les Etats-Unis; leur état d'esprit a été tout autre aux conférences postérieures; les Etats du Sud étaient alors rassurés sur ce point. — Une autre différence réside dans l'élaboration du programme: tandis qu'à la première conférence ce programme avait été préparé par le gouvernement des Etats-Unis, ce travail fut confié, pour les suivantes, au Conseil directeur du Bureau des Républiques américaines à Washington, composé des plénipotentiaires de tous les Etats. — En troisième lieu, tandis que les questions économiques dominèrent dans la première conférence, les suivantes donnèrent une place plus proportionnée aux différentes questions qui présentaient un intérêt commun à tous

---

(1) V. les textes de la conférence de Buenos-Aires dans l'A. J., 1911, Documents, p. 137. — V. Reinsch, *The fourth international Conférence of American Republics*. A. J., 1910, pp. 777 et 921. — Urrutia, *Les Conférences panaméricaines*, 1923.

(2) V. les textes de la conférence de Santiago du Chili dans le Boletin del ministerio de relactiones exteriores de la République de l'Equateur, décembre 1923. — V. Alvarez, *La V^e^ Conférence panaméricaine et la Société des Nations*, 1924, et Revue des sciences politiques, 1924.

les Etats. — Enfin, si la première conférence tenue à Washington se termina par le vote de simples recommandations, ce sont non seulement des recommandations, mais encore des conventions qui furent adoptées dans les deuxième, troisième, quatrième et cinquième conférences: ces dernières ont eu dès lors un caractère diplomatique, et leurs délégués étaient en même temps des plénipotentiaires. — Malgré ces différences, les cinq conférences ont toutefois entre elles des liens étroits: le travail de l'une est repris et complété par le travail de la suivante: aussi les objets dont se sont occupées les conférences pan-américaines, notamment les quatre dernières, se ressemblent-ils beaucoup; les conventions et les recommandations souscrites par elles présentent, comme les recommandations de la première, un caractère pan-américain, latin-américain ou mondial (1).

814[1]. — Une CONFÉRENCE INTERNATIONALE MARITIME s'est tenue à Washington, en 1889; d'autres ont eu lieu à Bruxelles en 1905 et en 1910 (n° 928) (2). — A la fin de 1913, à la suite du terrible naufrage du *Titanic*, une CONFÉRENCE INTERNATIONALE a été tenue A LONDRES POUR LA SÉCURITÉ DES VOYAGEURS SUR MER (3).

814[2]. — De nombreux CONGRÈS et de nombreuses CONFÉRENCES peuvent encore être indiqués. — Mentionnons le Congrès Sud-Américain du droit international privé, tenu à Montevideo du 25 août 1888 au 18 février 1889. Les Etats représentés furent la Bolivie, le Brésil, le Chili, le Paraguay, le Pérou, la République Argentine et l'Uruguay (4); — les Conférences de la Haye, de 1893, 1894, 1900, 1904 et 1910, qui aboutirent à des traités relatifs à plusieurs règles communes en matière de droit international privé (5); — la Conférence de Rome dans l'intérêt de la défense sociale contre les anarchistes, tenue du 24 novembre au

---

(1) V. sur cette matière Alvarez, *Le droit international américain*, pp. 208 à 249. — Une étude comparative intéressante sur les travaux des quatre premières conférences se trouve dans le rapport présenté au gouvernement du Chili par sa délégation à la 4^e conférence pan-américaine (Publications officielles du gouvernement du Chili, Livre Rouge, 1911). — V. aussi Basdevant, *La Conférence de Rio de Janeiro de 1906 et l'Union internationale des Républiques américaines*, R. D. I. P., t. XV, p. 209.

(2) V. Cholet, *Compétence et conflits de lois en matière d'abordage international*, 1897. — Franck, *L'unification du droit maritime et la conférence diplomatique de Bruxelles*, J. I. P., t. XXXIV, p. 273. — Rossel, *Sauvetage et assistance maritime en droit international privé*, 1894.

(3) V. Geoffroy, *Les catastrophes maritimes et la récente conférence de Londres sur la sauvegarde de la vie humaine*, Correspondant, 20^e année, p. 129. — Wheeler, *International conference op Safety of Life at Sea*, A. J., 1914, p. 758.

(4) V. sur ce congrès, Pradier-Fodéré, R. D. I., t. XXI, pp. 217 et 561.

(5) V. *suprà*, n° 261[3]. — Comp. Buzzati, *Trattato di diritto internazionale privato secondo le convenzioni dell Aja*, t. I, 1907, édit. franç., trad. Rey, 1911.

21 décembre 1898: il ne paraît pas qu'elle ait eu des résultats ; — la Conférence de la Paix tenue à la Haye en 1899, qui fut suivie en 1907 d'une seconde conférence de la Paix réunie également à la Haye ; — le Congrès social économique hispano-américain, réuni à Madrid en 1900 (1); — les Conférences de Paris en 1902, de Zurich en 1904, de Paris en 1906 et en 1910 pour la répression de la traite des blanches (n° 409[1]); — la Conférence de Bruxelles en 1902 pour la réglementation et la production du sucre (2); — le Congrès pacifique Centre-américain tenu à Corinto en 1902; — les Conférences sanitaires internationales de Paris en 1903 (3) et en 1912 (4); — les Conférences de Berlin pour la télégraphie sans fil en 1903 et en 1906 et de Londres en 1912; — le Congrès international d'agriculture de Rome en 1905, où on décida la création dans cette ville d'un Institut international d'agriculture; — les Conférences de Berne en 1905 et 1906 pour la protection du travail; — la Conférence de Genève en 1906 pour l'assistance des blessés et des malades dans la guerre sur terre; — la Conférence d'Algéciras en 1906 pour placer le Maroc sous une garantie internationale (n° 143[20]); — la Conférence de Washington en 1907, entre le Costa-Rica, le Guatémala, le Honduras, le Nicaragua et le Salvador, où furent votés des traités tendant à l'établissement d'une Union centre-américaine; elle créa une Cour de justice centre-américaine et un Bureau international centre-américain; des conférences périodiques, dont une a eu lieu en janvier 1911 à Guatémala (5), une autre en janvier 1912 à Managua (6) et une troisième en janvier 1913 à San José de Costa-Rica (7), doivent être tenues annuellement; — la Conférence navale de Londres en 1908-1909 sur le droit de la guerre maritime; — la Conférence de Paris en 1910 concernant la navigation aérienne (n° 531[8]); — la Conférence de Paris en septembre 1910 pour la lutte contre le chômage; — la Conférence de Paris sur l'assistance aux étrangers en 1912 (8); — la Conférence de Rome de février 1914 relative à la phytopathologie c'est-à-dire

---

(1) V. Prudhomme, R. D. I. P., t. IX, p. 288.

(2) V. Romanet, *La Conférence de Bruxelles de 1901-1902, sur le régime des sucres*, 1904.

(3) V. Loutfi, *La politique sanitaire internationale*, 1906. — Nazare Aga, *Contribution à l'étude des conférences sanitaires internationales dans leurs rapports avec la prophylaxie des maladies pestilentielles en Perse*, 1904. — R. D. I. P., t. XI, p. 199.

(4) V. Perrinjaquet, R. D. I. P., t. XXI, p. 390.

(5) V. Rey, R. D. I. P., t. XVIII, p. 69.

(6) V. les textes de la Conférence de Managua dans le Bulletin de l'Union, *Centro-America*, t. IV, n° 1, pp. 14 et s.

(7) V. les textes dans *Centro-America*, t. V, n° 1, pp. 4 et s.

(8) V. Pic, R. D. I. P., t. XXII, pp. 412 et s.

à la protection contre les maladies des plantes et les insectes nuisibles (1). — Mais une place particulière doit être réservée aux deux conférences de la Paix de la Haye de 1899 et de 1907 et à la conférence navale de Londres de 1908-1909. — Parmi les nombreuses conférences qui se réunirent encore postérieurement à la guerre mondiale de 1914-1919, et au nombre desquelles on peut citer celles de Barcelone et de Genève sur les communications et le transit en 1921 et en 1923, il convient de mentionner aussi spécialement la Conférence de la Paix de Paris en 1919, la Conférence de Washington pour la limitation des armements navals en 1921-1922, la Conférence de Gênes en 1922 pour la reconstitution de l'Europe, la Conférence de Lausanne en 1922-1923 pour le rétablissement de la paix en Orient et la Conférence centro-américaine de Washington en 1922-1923.

814^3. — PREMIÈRE CONFÉRENCE DE LA PAIX DE LA HAYE (2). — Frappé des conséquences funestes que pouvait présenter l'état de paix armée dans lequel vivait l'Europe depuis un certain nombre d'années, l'Empereur de Russie Nicolas II, par une circulaire du 12/24 août 1898, proposa la réunion d'une conférence pour « le maintien de la paix générale et une réduction possible des armements excessifs » (3). Une seconde circulaire du tsar, du 30 décembre 1898/11 janvier 1899 (4), définit la formule un peu va-

---

(1) *L'Institut international d'agriculture*, 1914, pp. 34-36.

(2) Sur la première Conférence de la Haye, V. de Lapradelle, *La Conférence de la Paix*, R. D. I. P., t. VI, pp. 651-846 (on trouvera dans cette intéressante étude, avec une bibliographie étendue, le compte rendu des discussions de la Conférence ainsi que le texte des projets présentés et des résolutions admises). V. encore R. D. I. P., t. VI, pp. 847-901, les opinions de MM. Stoerk, de Olivart, Despagnet, Mérignhac et Brusa, sur les résultats de la Conférence de la Haye. — V. aussi Mérignhac, *La Conférence internationale de la Paix*, 1900. — Bernaert, *Les Etats américains et la Conférence de la Haye*, R. D. I., 2^e série, t. V, pp. 557 et s. — Brown Scott, *The Hague Conferences of 1899 and 1907*, 1909 ; *Les conventions et déclarations de la Haye de 1899 et de 1907*, 1918; *Rapports faits aux conférences de la Haye de 1899 et 1907*, 1920. — Higgins, *The Hague Conference and International Conferences concerning the laws and usages of war*, 1904; *The Hague Peace conferences and other international Conferences concerning the Laws and usages of War*, 1909. — Meurer, *Ubersicht über Arbeiten der Haager Friedenkonferenz*, 1903. — Renault, *Les deux Conférences de la Paix (1899-1907)*, 2^e édit., 1909. — Wittuck, *International documents*, 1908. — Zorn, *Pour apprécier la Conférence de la Haye*, Revue du droit public, t. XXI, p. 228. — V. encore Pillet, *Les conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907*, 1918. — Comp. Wehberg, *L'avenir des Conférences de la Paix*, R. D. I. P., t. XIX, p. 583.

(3) V. sur ce premier message: R. D. I. P., t. V, pp. 687-744; A. Desjardins, *Le désarmement*, Revue des Deux-Mondes, 1^er octobre 1898. — Sur la question du désarmement, V. *infrà*, n^os 153^70.

(4) V. sur cette seconde circulaire: de Lapradelle, R. D. I. P., t. VI, p. 76.

gue du premier message ; huit questions étaient proposées aux travaux de la conférence, qui se ramenaient à trois points principaux: règlementer la guerre; la prévenir par l'emploi des bons offices, de la médiation et de l'arbitrage; rendre la paix armée moins lourde aux peuples en stipulant la non-augmentation des effectifs et des budgets militaires et même, si possible, en en préparant la réduction. — La conférence, désirée par le tsar, se tint à la Haye, du 18 mai au 29 juillet 1899. — Vingt-six Etats (dont un Etat vassal, la Bulgarie) y furent invités et représentés ; elle réunissait des nations d'Europe, d'Amérique et d'Asie : Allemagne, Autriche-Hongrie, Belgique, Chine, Danemark, Espagne, Etats-Unis d'Amérique, France, Grande-Bretagne, Grèce, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Monténégro, Pays-Bas, Perse, Portugal, Roumanie, Russie, Serbie, Siam, Suède-Norvège, Suisse, Turquie et Bulgarie. La résistance de l'Italie ne permit pas au Saint-Siège de participer aux travaux de la conférence ; celle de l'Angleterre empêcha l'invitation de la République Sud-Africaine. — La conférence se constitua en trois commissions. — La première s'occupa de la limitation des effectifs et des budgets. Sur ce point, la conférence a abouti à une déclaration générale disant 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 », et à trois déclarations spéciales : 1° interdiction pendant cinq années de lancer des projectiles et explosifs du haut de ballons ou par d'autres moyens analogues nouveaux; 2° interdiction d'employer des projectiles qui ont pour unique but de répandre des gaz asphyxiants ou délétères ; 3° interdiction d'employer des balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain, telles que les balles à enveloppe dure dont l'enveloppe ne couvrirait pas entièrement le noyau ou serait pourvue d'incisions. — La deuxième commission légiféra sur les lois de la guerre. L'œuvre de la conférence a été ici plus importante. Elle a consisté d'abord dans un acte étendant la convention de Genève du 22 août 1864 à la guerre maritime: cet acte, qui protège les victimes, blessés ou naufragés de la guerre maritime, se rattache aux articles additionnels à la convention de Genève qui avaient été votés en 1868, mais qui étaient demeurés sans suite faute de signatures. Un second acte a été voté par la conférence, relatif aux règles de la guerre sur terre : cet acte, qui s'est inspiré de la déclaration de Bruxelles de 1874, restée également sans suite à défaut de signatures, comprend 60 articles. — La troisième commission s'est préoccupée de la solution pacifique des conflits internationaux. A ce point de vue la conférence a adopté une convention en 61 articles traitant des bons offices et de la médiation, instituant des commissions internationales d'enquête pour éclaircir sur place les questions de fait

divisant les nations, organisant l'arbitrage international, qui demeure d'ailleurs facultatif, en établissant une Cour d'arbitrage dont le siège est en principe à la Haye, déterminant enfin la procédure arbitrale. — Ces résultats de la conférence seront indiqués plus en détail sous les matières qu'ils concernent spécialement. — La conférence a encore émis sur plusieurs points un certain nombre de vœux. — L'Acte final de la conférence a été signé le 29 juillet 1899 par toutes les puissances. Mais cet Acte n'était en réalité qu'une nomenclature des textes discutés et adoptés, il n'engageait pas les puissances qui le signaient (1). Le protocole pour la signature des différentes conventions élaborées à la Haye est resté ouvert jusqu'au 31 décembre 1899. Finalement, toutes les puissances représentées ont signé la convention pour la solution pacifique des conflits internationaux ; la Chine et la Suisse se sont seules abstenues en ce qui concerne la convention relative à la guerre terrestre ; pour la convention touchant l'extension de la convention de Genève aux guerres maritimes, tout le monde a signé, sous réserve de l'article 10 par la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, l'Allemagne et la Turquie (article qui a, d'ailleurs, disparu). Les trois déclarations ont été signées par toutes les puissances, hors l'Angleterre, qui n'en a signé aucune, les Etats-Unis, qui n'en ont signé qu'une (ballons) et le Portugal, qui en a rejeté une (balles). — Le refus d'accepter certains actes de la Haye que plusieurs des puissances représentées à la Conférence avaient ainsi décidé a toutefois peu à peu disparu : au 1er septembre 1907 elles avaient toutes accédé aux différents actes (2). D'autre part, de nombreux Etats qui n'avaient point siégé en 1899 ont accédé aux trois conventions : République Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Cuba, République Dominicaine, Equateur, Guatémala, Haïti, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Salvador, Uruguay et Vénézuéla ; seuls la Corée et le Honduras se sont abstenus d'adhérer à la convention sur le règlement pacifique des conflits internationaux (3). — Il faut noter que la déclaration re-

---

(1) Le ministère des affaires étrangères des Pays-Bas a publié les *Actes et Documents* de la première conférence de la Paix ; une nouvelle édition en a été donnée en un volume en 1907.

(2) V. le Tableau des Etats ayant au 1er septembre 1907 donné leurs ratifications et leurs adhésions aux différents actes du 29 juillet 1899 : R. D. I. P., t. XIV, Documents, p. 29.

(3) A la suite d'un protocole du 14 juin 1907 pour l'adhésion des puissances non représentées à la première conférence qui ont été convoquées à la seconde, ont successivement adhéré à la première conférence : la République Argentine, le Brésil, la Bolivie, le Chili, la Colombie, Cuba, le Guatémala, Haïti, le Nicaragua, le Panama, le Paraguay, le Pérou, la République Dominicaine, le Vénézuéla, l'Uurugay, le Salvador, l'Equateur. — V. Renault, *Les deux Conférences de la Paix*, 2e édit., 1909.

lative au jet de projectiles et d'explosifs du haut des ballons, n'ayant pas été renouvelée au terme des cinq années pour lesquelles elle avait été adoptée, a cessé d'exister à partir du 4 septembre 1905.

814[1]. — DEUXIÈME CONFÉRENCE DE LA PAIX DE LA HAYE (1). — A l'instigation de l'Union interparlementaire assemblée à Saint-

---

(1) Sur la seconde conférence de la Paix, V. Adler, *Die Haager Friedenskonferenz des Jahres 1907 und die Forbildung des Völkerrechts*, 1909. — Barclay, *La seconde conférence de la Haye; modèles des clauses et conventions*, 1907.—Brown Scott, *Programm of the second Hague conference*, Putnam's Monthly, juin 1907; *The Hague Peace conferences of 1899 and 1907*, 1909 ; *Les conventions et déclarations de la Haye de 1899 et de 1907*, 1918. *Rapports faits aux conférences de la Haye de 1899 et 1907*, 1920. — De Bustamente, *La segunda conférencia de la Paz*, 1908 (trad. française par Scelle, 1910). — Diomedes, *La seconde conférence de la Paix tenue à la Haye en* 1907 [en grec], 1908. — Ernst, *L'œuvre de la deuxième conférence de la paix*, 1908. — Excubitor, *Peace conference and the navy*, Fortnightly Review, mai 1907. — Fried, *Die zweite Haager Konferenz*, 1908. — Fromageot, *Compte rendu des travaux de la deuxième conférence de la Paix*, Bull. Soc. lég. comp., 1908, p. 148. — Higgins, *The Hague Peace Conference*, 1909. — Hill, *Second Peace conference at the Hague*, A. J., 1907, p. 671. — Holland, *The Hague conference of 1907*, The law quarterly Review, 1908, p. 76. — Huber, *Die Fortbildung des Vökerrechts auf dem Gebiete des Prozess. u. Landkriegsrechts durch die II internationalen Friedenskonferenz im Haag*, Jahrbuch des öff. Rechts, t. II, 1909, pp. 470 et 649. — Hull, *The two Hague confenrences and their contribution to international law*, 1908. — Kohler, *Die zweite Haager Konferenz*, Zeitschrift für völker. u. bund., 1908, p. 474. — De Lapradelle, *La conférence de la Haye*, Revue de Paris, juin 1907. — De Lapradelle et Politis, *La deuxième conférence de la Paix : origine, convocation, organisation*, R. D. I. P., t. XVI, p. 385. — De Lapradelle et Stowell, *Latin America at the Hague conference*, Yale Review, 1908, p. 270. — Lawrence, *International Problems and Hague conferences*, 1908. — Lémonon, *La seconde conférence de la Paix*, 1908 et 2e édit., 1912; *La seconde conférence de la Paix et ses résultats juridiques*, J. I. P., t. XXXV, p. 31. — Nippold, *Ueber einige Aufgaben der Haager Friedenskonferenzen and über eine Völkerrecht Schochscule, im Haag*, Deutsche Revue, 1er avril 1907 : *Die zweite Haager Friedenskonferenz*, 1908-1911.—Perez Triana, *Informes y notas de la Delegacion de Colombia e la segunda conferencia de paz de la Haya*, 1908. — Pillet, *La cause de la paix et les deux conférences de la Haye*, Etudes, 20 mars et 5 maï 1908; *Les conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907*, 1918. — Renault, *Les deux Conférences de la Paix (1899-1907)*, 2e édit., 1909. — Takahashi, *De la conférence de la Paix proposée par les Etats-Unis*, Revue de droit international [Japon], 1904, n° 3. — Tardieu, *La conférence de la Haye*, Revue des Deux Mondes, 15 juin 1907. — Westlake, *The second Hague conference*, Quarterly Review, 1908, p. 225. — Whittuck, *International documents*, 1908. — Comp. Barclay, *Problems of international practice and diplomacy, with special reference to the Hague conferences*, 1907. — Choate, *The two Hague Conferences*, 1913. — Jarousse de Sillac, *Periodical Peace Conferences*, A. J., 1911, p. 968. — V. *L'Angleterre et la prochaine conférence de la Haye*, Correspondant, 10 mai 1907. — Comp. R. D. I. P., t. XIII, p. 736. — Schücking, *Der Staatenverband der Haager Konferenzen*, 1912; *The international Union of the Hague Conferences*, 1918. — Wehberg, *Die Abkommen der Haager Friedenskonferenzen, der Londoner Seekriegskonferenz nebst Genfer Konvention*, avec préface du professeur Zorn, 1910.

Louis au mois de septembre 1904, le président des Etats-Unis d'Amérique, Roosevelt, par une circulaire du 22 octobre suivant, proposa la réunion à la Haye d'une deuxième conférence de la Paix qui continuerait l'œuvre commencée par celle de 1899: il indiquait comme devant être spécialement étudiées la question des droits et des devoirs des neutres, celle de l'inviolabilité de la propriété privée dans la guerre maritime, celle du bombardement des forts, villes et villages par une force navale. Cette proposition reçut un accueil favorable de la part des Etats : mais la Russie, qui était alors en guerre avec le Japon, observa qu'il lui serait impossible de prendre part en ce moment à une conférence. Dans ces conditions, le président Roosevelt estima, le 16 décembre 1904, qu'il convenait d'ajourner à une date indéterminée la réunion de la conférence (1). Quand la guerre russo-japonaise fut terminée, le projet dont le gouvernement américain avait jeté les bases fut repris par l'Empereur de Russie. Celui-ci, par une note du 16/29 mars 1906, fixa le programme qu'il jugeait devoir être celui de la conférence ; et, le 3 avril 1907, après avoir indiqué les observations que ce programme avait suggérées aux puissances, il pria le gouvernement des Pays-Bas de convoquer la conférence pour les premiers jours de juin (2). — De fait, ce fut le 15 juin 1907 que les représentants des nations s'assemblèrent à la Haye. — Le congrès était composé des délégués de quarante-quatre Etats : Allemagne, République Argentine, Autriche-Hongrie, Belgique, Bolivie, Brésil, Bulgarie, Chili, Chine, Colombie, République de Cuba, Danemark, République Dominicaine, Equateur, Espagne, Etats-Unis d'Amérique, France, Grande-Bretagne, Grèce, Guatemala, Haïti, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Monténégro, Nicaragua, Norvège, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Perse, Portugal, Roumanie, Russie, Salvador, Serbie, Siam, Suède, Suisse, Turquie, Uruguay et Vénézuéla. — La conférence, dont le président fut M. de Nelidow, délégué de la Russie, se constitua en quatre commissions, auxquelles furent admis à s'inscrire suivant leurs propres convenances les plénipotentiaires des puissances, et ses délibérations durèrent quatre mois : l'Acte final ne fut signé que le 18 octobre 1907 (3). — Elle a abouti à la signature des conven-

---

(1) V. le texte de ces deux circulaires, R. D. I. P., t. XII, Documents, pp. 1 et 3.

(2) V. les circulaires russes, R. D. I. P., t. XIII, Documents, p. 12, et t. XIV, Documents, p. 24.

(3) Au 30 juin 1908, il était signé par toutes les puissances représentées, sauf par le Paraguay. La Suisse a signé sous réserve du vœu relatif à l'établissement d'une Cour de justice arbitrale, que le Conseil fédéral suisse n'accepte pas.

tions et de la déclaration suivantes (1), dont l'examen détaillé sera donné sous les matières auxquelles elles se réfèrent et qui pouvaient être signées par les puissances représentées jusqu'au 30 juin 1908, sauf celle sur la Cour internationale des prises dont le délai a été reculé : 1° convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux (2); 2° convention relative au recouvrement des dettes contractuelles (3); 3° convention relative à l'ouverture des hostilités (4); 4° convention concernant les lois et cou-

---

(1) V. les textes des conventions, déclaration et vœux du 18 octobre 1907, R. D. I. P., t. XIV, Documents, pp. 31 et s. — R. D. I., 2e série, t. IX, p. 599. — V. aussi *Les deux conférences de la paix (1899-1907), Textes et documents*, avec un avant-propos de M. Louis Renault, 1909, 2e édit. — Le ministère des affaires étrangères des Pays-Bas a donné en 3 volumes une édition des *Actes et documents* de la seconde conférence de la Haye.

(2) Signée au 30 juin 1908 par l'Allemagne, la République Argentine, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Bolivie, la Bulgarie, la Chine, la Colombie, Cuba, le Danemark, la République Dominicaine, l'Equateur, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, le Guatémala, Haïti, l'Italie, le Luxembourg, le Mexique, le Monténégro, la Norvège, le Panama, le Paraguay, les Pays-Bas, le Pérou, la Perse, le Portugal, la Russie, le Salvador, la Serbie, le Siam, la Suède, l'Uruguay et le Vénézuéla. — Signée sous des réserves par les Etats-Unis d'Amérique, le Brésil, le Chili, la Grèce, le Japon, la Roumanie, la Suisse et la Turquie. — Le Nicaragua n'a pas signé. — Ratifiée par l'Allemagne (1909), les Etats-Unis (1909, avec réserve), l'Autriche-Hongrie (1909), la Belgique (1909), la Bolivie (1909), le Brésil (1914), la Chine (1909), Cuba (1912), le Danemark (1909), l'Espagne (1913), la France (1910), le Guatémala (1911), Haïti (1910), le Japon (1911, avec réserve), le Luxembourg (1912), le Mexique (1909), la Norvège (1910), le Panama (1911), les Pays-Bas (1909), le Portugal (1912), la Roumanie (1912, avec réserve), la Russie (1909), le Salvador (1909), la Suède (1909), le Siam (1910), la Suisse (1910, avec réserve). — Adhésion du Nicaragua (1909).

(3) Signée au 30 juin 1908 par l'Allemagne, les Etats-Unis d'Amérique, l'Autriche-Hongrie, la Bulgarie, le Chili, Cuba, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, Haïti, l'Italie, le Japon, le Mexique, le Monténégro, la Norvège, le Panama, le Paraguay, les Pays-Bas, la Perse, le Portugal, la Russie, la Serbie et la Turquie. — Signée avec des réserves par la République Argentine, la Bolivie, la Colombie, la République Dominicaine, l'Equateur, la Grèce, le Guatémala, le Pérou, le Salvador et l'Uruguay. — N'ont pas signé la Belgique, le Brésil, la Chine, le Luxembourg, le Nicaragua, la Roumanie, le Siam, la Suède, la Suisse et le Vénézuéla. — Ratifiée par l'Allemagne (1909), le Etats-Unis (1909, avec réserve), l'Autriche-Hongrie (1909), le Danemark (1909), l'Espagne (1913), la France (1910), la Grande-Bretagne (1909), le Guatémala (1911, avec réserve), Haïti (1910), le Japon (1911), le Mexique (1909), la Norvège (1910), le Panama (1911), les Pays-Bas (1909), le Portugal (1911), la Russie (1909), le Salvador (1909, avec réserve). — Adhésion de la Chine (1910), du Libéria (1914), du Nicaragua (1909, avec réserve).

(4) Signée au 30 juin 1908 par l'Allemagne, les Etats-Unis d'Amérique, la République Argentine, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Bolivie, le Brésil, la Bulgarie, le Chili, la Colombie, Cuba, le Danemark, la République Dominicaine, l'Equateur, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, le Guatémala, Haïti, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, le Monténégro, la Norvège, le Panama, le Paraguay, les Pays-Bas, le Pérou, la Perse, le Portugal, la Roumanie, la Russie, le Salvador, la Serbie, le Siam,

tumes de la guerre sur terre (1) ; 5° convention concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre (2) ; 6° convention relative au régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités (3) ; 7° con-

---

la Suède, la Suisse, la Turquie, l'Uruguay et le Vénézuéla. — N'ont pas signé la Chine et le Nicaragua. — Ratifiée par l'Allemagne (1909), les Etats-Unis (1909), l'Autriche-Hongrie (1909), la Belgique (1910), la Bolivie (1909), le Brésil (1914), le Danemark (1909), l'Espagne (1913), la France (1910), la Grande-Bretagne (1909), le Guatémala (1911), Haïti (1910), le Japon (1911), le Luxembourg (1912), le Mexique (1909), la Norvège (1910), le Panama (1911), les Pays-Bas (1909), le Portugal (1911), la Roumanie (1912), la Russie (1909), le Salvador (1909), le Siam (1910), la Suède (1909), la Suisse (1910). — Adhésion de la Chine (1910), du Libéria (1914), du Nicaragua (1909)

(1) Signée au 30 juin 1908 par les Etats-Unis d'Amérique, la République Argentine, la Belgique, la Bolivie, le Brésil, la Bulgarie, le Chili, la Colombie, Cuba, le Danemark, la République Dominicaine, l'Equateur, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, le Guatémala, Haïti, l'Italie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, le Panama, le Paraguay, les Pays-Bas, le Pérou, la Perse, le Portugal, la Roumanie. le Salvador, la Serbie, le Siam, la Suède, la Suisse, l'Uruguay et le Vénézuéla. — L'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, le Japon, le Monténégro, la Russie et la Turquie ont signé sous des réserves. — N'ont pas signé la Chine, l'Espagne, le Nicaragua. — Ratifiée par l'Allemagne, (1909, avec réserve), les Etats-Unis (1909), l'Autriche-Hongrie (1909, avec réserve), la Belgique (1910), la Bolivie (1909), le Brésil (1914), Cuba (1912), le Danemark (1909), la France (1910), la Grande-Bretagne (1909), le Guatémala (1911), Haïti (1910), le Japon (1911, avec réserve), le Luxembourg (1912), le Mexique (1909), la Norvège (1910), le Panama (1911), les Pays-Bas (1909), le Portugal (1911), la Roumanie (1912), la Russie (1909, avec réserve), le Salvador (1909), le Siam (1910), la Suède (1909), la Suisse (1910). — Adhésion du Libéria (1914), du Nicaragua (1909).

(2) Signée au 30 juin 1908 par l'Allemagne, les Etats-Unis d'Amérique, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Bolivie, le Rrésil, la Bulgarie, le Chili, la Colombie, Cuba, le Danemark, la République Dominicaine, l'Equateur, l'Espagne, la France, la Grèce, le Guatémala, Haïti, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, le Monténégro, la Norvège, le Panama, le Paraguay, les Pays-Bas, le Pérou, la Perse, le Portugal, la Roumanie, la Russie, le Salvador, la Serbie, le Siam, la Suède, la Suisse, la Turquie, l'Uruguay et le Vénézuéla. — La République Argentine et la Grande-Bretagne ont signé sous des réserves. — N'ont pas signé la Chine et le Nicaragua. — Ratifiée par l'Allemagne (1909), les Etats-Unis (1909), l'Autriche-Hongrie (1909), la Belgique (1910), la Bolivie (1909), le Brésil (1914), Cuba (1912), le Danemark (1909), l'Espagne (1913), la France (1910), le Guatemala (1911), Haïti (1910), le Japon (1911), le Luxembourg (1912), le Mexique (1909), la Norvège (1910), le Panama (1911), les Pays-Bas (1909), le Portugal (1911), la Roumanie (1912), la Russie (1909), le Salvador (1909), le Siam (1910), la Suède (1909), la Suisse (1910). — Adhésion de la Chine (1910), du Libéria (1914), du Nicaragua (909).

(3) Signée au 30 juin 1908 par la République Argentine, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Bolivie, le Brésil, la Bulgarie, le Chili, la Colombie, Cuba, le Danemark, la République Dominicaine, l'Equateur, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, le Guatémala, Haïti, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, le Monténégro, la Norvège, le Panama, le Paraguay, les Pays-Bas, le Pérou, la Perse, le Portugal, la Roumanie, le Salvador, la Serbie, le Siam, la Suède, la Suisse, la Turquie, l'Uruguay et le

vention relative à la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre (1); 8° convention relative à la pose de mines sous-marines (2); 9° convention concernant le bombardement par des forces navales en temps de guerre (3); 10° convention

---

Vénézuéla. — L'Allemagne et la Russie ont signé sous des réserves. — N'ont pas signé les Etats-Unis d'Amérique, la Chine et le Nicaragua. — Ratifiée par l'Allemagne (1909, avec réserve), l'Autriche-Hongrie (1909), la Belgique (1910), le Brésil (1914), Cuba (1912), le Danemark (1909), l'Espagne (1913), la France (1910), la Grande-Bretagne (1909), le Guatémala (1911), Haïti (1910), le Japon (1911), le Luxembourg (1912), le Mexique (1909), la Norvège (1910), le Panama (1911), les Pays-Bas (1909), le Portugal (1911), la Roumanie (1912), la Russie (1909, avec réserve), le Salvador (1909), le Siam (1910), la Suède (1909), la Suisse (1910). — Adhésion du Libéria (1914), du Nicaragua (1909).

(1) Signée au 30 juin 1908 par l'Allemagne, la République Argentine, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Bolivie, le Brésil, la Bulgarie, le Chili, la Colombie, Cuba, le Danemark, l'Equateur, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, le Guatémala, Haïti, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, le Monténégro, la Norvège, le Panama, le Paraguay, les Pays-Bas, le Pérou, la Perse, le Portugal, la Roumanie, la Russie, le Salvador, la Serbie, le Siam, la Suède, la Suisse et le Vénézuéla. — La Turquie a signé sous des réserves. — N'ont pas signé les Etats-Unis d'Amérique, la Chine, la République Dominicaine, le Nicaragua et l'Uruguay. — Ratifiée par l'Allemagne (1909), l'Autriche-Hongrie (1909), la Belgique (1910), le Brésil (1914), le Danemark (1909), l'Espagne (1913), la France (1910), la Grande-Bretagne (1909), le Guatémala (1911), Haïti (1910), le Japon (1911), le Luxembourg (1912), le Mexique (1909), la Norvège (1910), le Panama (1911), les Pays-Bas (1909), le Portugal (1911), la Roumanie (1912), la Russie (1909), le Salvador (1909), le Siam (1910), la Suède (1909), la Suisse (1910). — Adhésion du Libéria (1914), du Nicaragua (1909).

(2) Signée au 30 juin 1908 par les Etats-Unis d'Amérique, la République Argentine, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Bolivie, le Brésil, la Bulgarie, le Chili, la Colombie, Cuba, le Danemark, l'Equateur, la Grèce, le Guatémala, Haïti, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, le Panama, le Paraguay, les Pays-Bas, le Pérou, la Perse, la Roumanie, le Salvador, la Serbie, la Suisse, l'Uruguay et le Vénézuéla. — L'Allemagne, la République Dominicaine, la France, la Grande-Bretagne, le Siam et la Turquie ont signé sous des réserves. — N'ont pas signé la Chine, l'Espagne, le Monténégro, le Nicaragua, le Portugal, la Russie et la Suède. — Ratifiée par l'Allemagne (1909, avec réserve), les Etats-Unis (1909), l'Autriche-Hongrie (1909), la Belgique (1910), le Brésil (1914), le Danemark (1909), la France (1910, avec réserve), la Grande-Bretagne (1909, avec réserve), le Guatémala (1911), Haïti (1910), le Japon (1911), le Luxembourg (1912), le Mexique (1909), la Norvège (1910), le Panama (1911), les Pays-Bas (909), la Roumanie (1912), le Salvador (1909), le Siam (1910, avec réserve), la Suisse (1910). — Adhésion du Libéria (1914), du Nicaragua (1909).

(3) Signée au 30 juin 1908 par les Etats-Unis d'Amérique, la République Argentine, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Bolivie, la Brésil, la Bulgarie, la Colombie, Cuba, le Danemark, la République Dominicaine, l'Equateur, la Grèce, le Guatémala, Haïti, l'Italie, le Luxembourg, le Mexique, le Monténégro, la Norvège, le Panama, le Paraguay, les Pays-Bas, le Pérou, la Perse, le Portugal, la Roumanie, la Russie, le Salvador, la Serbie, le Siam, la Suède, la Suisse, la Turquie, l'Uruguay et le Vénézuéla. — L'Allemagne, le Chili, la France, la Grande-Bretagne, le Japon ont signé sous des réserves. — N'ont

pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la convention de Genève (1); 11° convention relative à certaines restrictions à l'exercice du droit de capture dans la guerre maritime (2); 12° convention relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises (3); 13° convention concernant les droits et les devoirs des

---

pas signé la Chine, l'Espagne et le Nicaragua. — Ratifiée par l'Allemagne (1909, avec réserve), les Etats-Unis (1909), l'Autriche-Hongrie (1909), la Belgique (1910), la Bolivie (1909), le Brésil (1914), Cuba (1912), le Danemark (1909), la France (1910, avec réserve), la Grande-Bretagn (1909, avec réserve), le Guatémala (1911), Haïti (1910), le Japon (1911, avec réserve), le Luxembourg (1912), le Mexique (1909), la Norvège (1910), le Panama (1911), les Pays-Bas (1909), le Portugal (1911), la Roumanie (1912), la Russie (1909), le Salvador (1909), le Siam (1910), la Suède (1909), la Suisse (1910). — Adhésion de la Chine (1910), de l'Espagne (1913), du Libéria (1914), du Nicaragua 1909).

(1) Signée au 30 juin 1908 par l'Allemagne, les Etats-Unis d'Amérique, la République Argentine, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Bolivie, le Brésil, la Bulgarie, le Chili, la Colombie, Cuba, le Danemark, la République Dominicaine, l'Equateur, l'Espagne, la France, la Grèce, le Guatémala, Haïti, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, le Monténégro, la Norvège, le Panama, le Paraguay, les Pays-Bas, le Pérou, le Portugal, la Roumanie, la Russie, le Salvador, la Serbie, le Siam, la Suède, la Suisse, l'Uruguay et le Vénézuéla. — La Chine, la Grande-Bretagne, la Perse et la Turquie ont signé sous des réserves. — N'a pas signé le Nicaragua. — Ratifiée par l'Allemagne (1909), les Etats-Unis (1909), l'Autriche-Hongrie (1909), la Belgique (1910), la Bolivie (1909), le Brésil (1914), la Chine (1909, avec réserve), Cuba (1912), le Danemark (1909), l'Espagne (1913), la France (1910), le Guatémala (1911), Haïti (1910), le Japon (1911), le Luxembourg (1912), le Mexique (1909), la Norvège (1910), le Panama (1911), les Pays-Bas (1909), le Portugal (1911), la Roumanie (1912), la Russie (1909), le Salvador (1909), le Siam (1910), la Suède (1911), la Suisse (1910). — Adhésion du Nicaragua (1909).

(2) Signée au 30 juin 1908 par l'Allemagne, les Etats-Unis d'Amérique, la République Argentine, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Bolivie, le Brésil, la Bulgarie, le Chili, la Colombie, Cuba, le Danemark, la République Dominicaine, l'Equateur, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, le Guatémala, Haïti, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, le Panama, le Paraguay, les Pays-Bas, le Pérou, la Perse, le Portugal, la Roumanie, le Salvador, la Serbie, le Siam, la Suède, la Suisse, la Turquie, l'Uruguay et le Vénézuéla. — N'ont pas signé la Chine, le Monténégro, le Nicaragua et la Russie. — Ratifiée par l'Allemagne (1909), les Etats-Unis (1909), l'Autriche-Hongrie (1909), la Belgique (1910), le Brésil (1914), le Danemark (1909), l'Espagne (1913), la France (1910), la Grande-Bretagne (1909), le Guatémala (1911), Haïti (1910), le Japon (1911), le Luxembourg (1912), le Mexique (1909), la Norvège (1910), le Panama (1911), les Pays-Bas (1909), le Portugal (1911), la Roumanie (1912), le Salvador (1909), le Siam (1910), la Suède (1909), la Suisse (1910). — Adhésion du Libéria (1914), du Nicaragua (1909).

(3) Signée au 30 juin 1908 par l'Allemagne, les Etats-Unis d'Amérique, la République Argentine, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Bolivie, la Bulgarie, la Colombie, le Danemark, l'Espagne, la France, l'Italie, le Mexique, la Norvège, le Panama, le Paraguay, les Pays-Bas, le Pérou, le Portugal, la Suède et la Suisse. — La Grande-Bretagne et le Japon ont signé après le 30 juin 1908. — Le Chili, Cuba, l'Equateur, le Guatémala, Haïti, la Perse, le Salvador, le Siam, la Turquie et l'Uruguay ont signé avec réserve de l'ar-

puissances neutres dans la guerre maritime (1); 14° déclaration relative à l'interdiction de lancer des projectiles et des explosifs du haut de ballons (2). — Elle a en outre été unanime « à reconnaître le principe de l'arbitrage obligatoire » et « à déclarer que certains différends, et notamment ceux relatifs à l'interprétation ou à l'application des stipulations conventionnelles internationales, sont susceptibles d'être soumis à l'arbitrage obligatoire sans aucune restriction ». — Elle a de plus émis les vœux suivants: 1° adoption d'un projet annexé de convention pour l'éta-

---

ticle 15. — N'ont pas signé le Brésil, la Chine, la République Dominicaine, la Grèce, le Luxembourg, le Monténégro, le Nicaragua, la Roumanie, la Russie, la Serbie et le Vénézuéla. — Ratifiée par le Guatémala (1912), Haïti, le Mexique, le Panama (1912), le Salvador, le Siam. — Adhésion du Nicaragua (1909).

(1) Signée au 30 juin 1908 par la République Argentine, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Bolivie, le Brésil, la Bulgarie, le Chili, la Colombie, le Danemark, l'Equateur, la France, la Grèce, le Guatémala, Haïti, l'Italie, le Luxembourg, le Mexique, le Monténégro, la Norvège, le Panama, le Paraguay, les Pays-Bas, le Pérou, le Portugal, la Roumanie, la Russie, le Salvador, la Serbie, la Suède, la Suisse, l'Uruguay et le Vénézuéla. — L'Allemagne, la République Dominicaine, la Grande-Bretagne, le Japon, la Perse, le Siam et la Turquie ont signé sous des réserves. — N'ont pas signé les Etats-Unis d'Amérique, la Chine, Cuba, l'Espagne et le Nicaragua. — Ratifiée par l'Allemagne (1909, avec réserve), l'Autriche-Hongrie (1909), la Belgique (1910), le Brésil (1914), le Danemark (1909), la France (1910), le Guatémala (1911), Haïti (1910), le Japon (1911, avec réserve), le Luxembourg (1912), le Mexique (1909), la Norvège (1910), le Panama (1911), les Pays-Bas (1909), le Portugal (1911), la Roumanie (1912), la Russie (1909), le Salvador (1909), le Siam (1910, avec réserve), la Suède (1909), la Suisse (1910). — Adhésion de la Chine (sous réserve des art. 14, al. 2, 19, al. 3 et 27, 1910), des Etats-Unis (avec réserve, 1909), du Libéria (1914), du Nicaragua (1909).

(2) Signée au 30 juin 1908 par les Etats-Unis d'Amérique, la République Argentine, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Bolivie, le Brésil, la Bulgarie, la Chine, la Colombie, Cuba, la République Dominicaine, l'Equateur, la Grande-Bretagne, la Grèce, Haïti, le Luxembourg, la Norvège, le Panama, les Pays-Bas, le Pérou, la Perse, le Portugal, le Salvador, le Siam, la Suisse, la Turquie et l'Uurugay. — N'ont pas signé l'Allemagne, le Chili, le Danemark, l'Espagne, la France, le Guatémala, l'Italie, le Japon, le Mexique, le Monténégro, le Nicaragua, le Paraguay, la Roumanie, la Russie, la Serbie, la Suède et le Vénézuéla. — Ratifiée par les Etats-Unis (1909), la Belgique (1910), la Bolivie (1909), le Brésil (1914), la Chine (1909), la Grand-Bretagne (1909), Haïti (1910), le Luxembourg (1912), la Norvège (1910), le Panama (1911), les Pays-Bas (1909), le Portugal (1911), le Salvador (1909), le Siam (1910), la Suisse (1910). — Adhésion du Nicaragua (1909) (*a*).

(*a*) Plusieurs des Etats qui, comme il est indiqué ci-dessus, ont ratifié les diverses conventions et déclaration de la Haye, n'ont ratifié certaines d'entre elles que sous des réserves. V. pour ces réserves, R. D. I. P., t. XIX, pp. 275 et 413, et Documents, p. 3 et t. XX, pp. 123-124. V. aussi Union interparlementaire, *Conférence internationale de la Paix, ratifications des conventions issues de la deuxième Conférence*, Bruxelles, 1913; Niemeyer et Strupp., *Jahrbuch des Völkerrechts*, t. I, p. 1330.

blissement d'une Cour de justice arbitrale ; 2° maintien des rapports pacifiques et notamment des relations commerciales et industrielles entre les populations des Etats belligérants et des pays neutres ; 3° règlement par des conventions particulières entre les puissances de la situation, au point de vue des charges militaires, des étrangers établis sur leurs territoires; 4° élaboration d'un règlement relatif aux lois et coutumes de la guerre maritime et, dans tous les cas, application, autant que possible, à la guerre sur mer des principes de la convention relative aux lois et coutumes de la guerre sur terre (1). — La conférence a, d'autre part, adopté une résolution tendant à ce que les gouvernements étudient sérieusement le moyen de limiter les charges militaires. — Enfin, elle a recommandé aux puissances la réunion d'une troisième conférence de la paix « qui pourrait avoir lieu dans une période analogue à celle qui s'est écoulée depuis la précédente conférence » et dont les travaux seraient préparés, environ deux ans avant l'époque probable de sa réunion, par un comité préparatoire, qui aurait en outre à proposer un mode d'organisation et de procédure pour la conférence elle-même (2).

814^5. — CONFÉRENCE NAVALE DE LONDRES DE 1908-1909 (3). — Aux termes de la convention de la Haye qui avait créé en 1907 une Cour internationale des prises, cette Cour devait appliquer les conventions, à défaut les règles du droit international et, à défaut de règles généralement reconnues, les principes généraux du droit et de l'équité (art. 7). Cette dernière éventualité devait nécessairement se présenter dans bien des cas, car sur beaucoup de points le droit de la guerre maritime manque de règles précises. La Cour des prises était ainsi appelée à « faire le droit » au sujet de nombreuses questions. Mais cette attribution possible de la Cour n'était pas sans danger pour certaines puissances comme l'Angleterre, dont la pratique maritime diffère de celle de la plupart des Etats: les représentants de ces Etats dans la Cour étant ainsi plus nombreux que ceux des puissances divergentes, il y avait en effet des chances pour que le droit fût fait contre les idées de ces puissances. La Grande-Bretagne s'émut de cette perspective. Le 28 février 1908, le Foreign Office proposa donc la réunion d'une Conférence « en vue d'arriver à un arrangement sur la question de savoir quels sont les principes du droit

---

(1) V. Davis, *The second, third and fourth vœux of the Conference*, A. J., 1908, p. 811.

(2) V. Brown Scott, *Recommandation for a third Peace conference at the Hague*, A. J., 1908, p. 815.

(3) V. Stockton, *The international Naval Conference of London, 1908-1909*, A. J., 1909, p. 596. — V. aussi la bibliographie indiquée *infrà*, n^os 1268^3, t. II, p. 344, note 1.

international généralement reconnus et de formuler aussi les règles que, dans l'absence de dispositions spéciales conventionnelles, la Cour aurait à suivre » (1): sinon, le gouvernement britannique se verrait obligé de ne pas signer la convention sur la Cour internationale des prises. Mais il n'invita pas tous les Etats qui avaient siégé à la Haye en 1907; les questions intéressant les droits des belligérants dans la guerre maritime n'ayant vraiment d'importance que pour les grandes puissances navales, il invita seulement l'Allemagne, les Etats-Unis, l'Autriche-Hongrie , la France, l'Italie, le Japon et la Russie ; il y ajouta les Pays-Bas par déférence pour le pays où s'étaient réunies les Conférences de la Paix. La Conférence s'assembla à Londres le 4 décembre 1908, et ses délibérations se terminèrent le 26 février 1909. Il en sortit une déclaration relative au droit de la guerre maritime en 71 articles, qui s'occupa du blocus en temps de guerre, de la contrebande de guerre, de l'assistance hostile, de la destruction des prises neutres, du transfert de pavillon, du caractère ennemi, du convoi, de la résistance à la visite et des dommages-intérêts en cas de saisie illégale ou non maintenue Les questions qui avaient été posées par le gouvernement britannique dans son invitation aux puissances étaient toutes résolues, sauf deux, relatives : 1° à la transformation en pleine mer d'un navire de commerce en bâtiment de guerre et à sa retransformation; 2° à la détermination du caractère ennemi de la propriété par la nationalité ou le domicile des propriétaires. — L'Angleterre, par la déclaration du 26 février 1909, a sacrifié beaucoup de ses vues antérieures en matière maritime. — La déclaration ne doit s'appliquer que dans les guerres où les belligérants y seraient tous parties (art. 66). — Ses dispositions forment un ensemble indivisible (art. 65): les Etats doivent accepter ou refuser en bloc la déclaration. — La déclaration n'est pas faite pour une durée absolument fixe (art. 69): on a voulu lier son sort à celui de la Cour des prises, qui avait été la cause initiale de la réunion de la Conférence de Londres. — Au point de vue du droit international de la guerre mari-

---

(1) Dans son discours du trône, prononcé le 29 janvier 1908, le Roi d'Angleterre Edouard VII avait déjà annoncé la réunion, pour la fin de l'année, à Londres, d'une Conférence qui aurait pour mission de poser les règles du droit maritime international, de façon qu'il y ait une législation que la Cour des prises instituée par la Conférence de la Haye puisse appliquer: « Parmi ces conventions de la Haye, disait-il, l'une des plus importantes établit le grand principe d'une Cour internationale d'appel des prises, et mon gouvernement examine en ce moment la question d'une invitation à adresser aux représentants des principales puissances maritimes en vue d'une conférence qui se tiendrait à Londres, dans le courant de l'automne prochain et qui étudierait les moyens d'arriver à une entente sur certains points importants de droit international, afin de guider la Cour ».

time, l'importance de la déclaration de Londres du 26 février 1909 peut être comparée à celle de la déclaration de Paris du 16 avril 1856 ; son importance n'existe toutefois qu'au point de vue doctrinal, car en décembre 1911 la Chambre des Lords de la Grande-Bretagne, c'est-à-dire de la principale puissance maritime, a rejeté le *Naval Prize Bill* qui impliquait ratification de la déclaration (1) ; aucun Etat n'a ratifié la déclaration de Londres (2); le Costa Rica y a adhéré le 18 juillet 1910.

814^6. — CONFÉRENCE DE LA PAIX RÉUNIE A PARIS EN 1919 (3). — Après que la guerre mondiale de 1914 se fut terminée par la victoire des puissances alliées et associées sur l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Turquie et la Bulgarie, les gouvernements des cinq grandes puissances, Etats-Unis d'Amérique, empire Britannique, France, Italie et Japon, décidèrent la réunion à Paris d'une conférence pour discuter les conditions de paix à imposer aux ennemis vaincus : à cette conférence furent convoquées toutes les autres puissances belligérantes alliées et associées ainsi que celles qui avient rompu les relations diplomatiques avec les puissances ennemies. Y figurèrent ainsi : 1° 27 Etats belligérants comprenant 5 Etats « à intérêts généraux » (Etats-Unis, empire Britannique, France, Italie, Japon) et 22 Etats « à intérêts particuliers » (Belgique, Brésil, Dominions britanniques, [Canada, Australie, Afrique du Sud, Indes], Chine, Cuba, Grèce, Guatemala, Haïti, Hedjaz, Honduras, Liberia, Nicaragua, Panama, Pologne,

---

(1) La déclaration de Londres a rencontré une vive opposition de la part de nombreux Anglais. V. Dupuis, *La discussion de la déclaration de Londres à la Chambre des Lords* (*8, 9 et 13 mars 1911*), R. D. I. P., t. XVIII, p. 369; *Le rejet du Naval prize bill par la Chambre des Lords*, R. D. I. P., t. XIX, p. 58.

(2) L'Italie, qui n'avait ratifié ni les conventions de la Haye de 1907, ni la déclaration de Londres de 1909, a, lors de sa guerre de 1911 avec la Turquie, déclaré, dans un décret du 13 octobre 1911 sur l'exercice du droit de prise, que « le gouvernement du roi *désire* que les règles de la convention de la Haye du 18 octobre 1907 et de la déclaration de Londres du 26 février 1909 soient observées autant que les dispositions des lois en vigueur dans le royaume le permettent ». — Il a été fait allusion aux règles de la déclaration de Londres dans plusieurs sentences des tribunaux de prise italiens rendues pendant la guerre italo-turque (V. notamment affaire du *Taxiarchis*, R. D. I. P., t. XX, p. 510 note. V. Coquet, R. D. I. P., t. XXI). — Lors de la guerre mondiale de 1914-1919, les puissances belligérantes ont au début déclaré devoir appliquer les règles de la déclaration de Londres, sous certaines modifications ; mais, le 7 juillet 1916, la France et la Grande-Bretagne ont renoncé à suivre ses prescriptions (V. Garner, *International Law and the world war*, 1920, t. I, pp. 28 et s.), V. *infrà*, t. II.

(3) V. Finch, *The Peace Conference of Paris, 1919*, A. J., 1919, p. 159. — Scelle, *La conférence de la Paix de Paris*, Paix des Peuples du 10 juillet 1919, p. 485. — Temperley, *A history of the Peace Conference of Paris*, 1920, spécialement t. II, 3^e partie, et t. III. — Thompson, *The Peace Conference, day by day*, 1920.

Portugal, Roumanie, Serbie, Siam, République tchécoslovaque); 2° 4 Etats en état de rupture diplomatique (Bolivie, Equateur, Pérou, Uruguay). — Les puissances belligérantes à intérêts généraux furent autorisées à prendre part à toutes les séances et commissions; celles à intérêts particuliers furent admises à participer aux seules séances où doivent être discutées des questions les concernant ; les puissances en état de rupture diplomatique ne purent également assister qu'aux séances consacrées à discuter les questions les intéressant. On décida qu'en dehors de ces puissances on entendrait, oralement ou par écrit (sur convocation des puissances à intérêts généraux), les puissances neutres et les Etats en formation aux séances affectées spécialement à l'examen des questions les concernant directement et seulement en ce qui touche ces questions. — La conférence s'ouvrit le 18 janvier 1919, au ministère des affaires étrangères de France, sous la présidence de M. Poincaré, président de la République française. — Chaque puissance fut représentée par des délégués plénipotentiaires dont le nombre varia avec son importance ; les délégations purent se faire accompagner de délégués techniques : le nombre des plénipotentiaires fut fixé, au maximum, à 5 pour les Etats-Unis, l'empire Britannique, la France, l'Italie, le Japon ; à 3 pour la Belgique, le Brésil et la Serbie ; à 2 pour la Chine, la Grèce, le Hedjaz, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, le Siam, la République tchécoslovaque; à 1 pour Cuba, Guatemala, Haïti, Honduras, Liberia, Nicaragua, Panama, la Bolivie, l'Equateur, le Pérou, et l'Uruguay; pour les Dominions britanniques, il y eut un délégué pour la Nouvelle-Zélande et deux délégués chacun pour l'Australie, le Canada, l'Afrique du Sud et les Indes. Chaque délégation eut la faculté d'établir en son sein un roulement. — Les délégués furent des diplomates, mais surtout des hommes politiques ; même un chef d'Etat, le président des Etats-Unis d'Amérique, M. Wilson, prit part comme délégué à la conférence (1) : la présence d'un chef d'Etat, au sein d'une conférence, en face d'autres délégués n'ayant point une qualité aussi élevée, n'est peut-être pas sans inconvénient, car on peut craindre que sa situation n'en impose à ses collègues moins haut placés et ainsi ne gêne leur liberté d'action. — Le président effectif de la conférence fut M. Clemencau, ministre de la guerre, président du Conseil des ministres de France. — Le règlement de la conférence, qui

(1) La formule employée par le préambule du traité de paix de Versailles avec l'Allemagne du 28 juin 1919, pour justifier cette nomination, ne laisse pas d'être assez curieuse: « Les Hautes parties contractantes représentées comme suit: le président des Etats-Unis d'Amérique par l'honorable Woodrow Wilson, président des Etats-Unis, *agissant tant en son nom personnel que de sa propre autorité* ».

n'a pas mentionné quelles devaient être les langues officielles de celle-ci, fut rédigé en français, en anglais et en italien. — La méthode de travail adoptée par la conférence fut la suivante: fut confiée à des commissions, où entrèrent des délégués des différents Etats, l'étude des divers problèmes; les problèmes furent ensuite soumis à un comité formé des deux premiers délégués des cinq grandes puissances: Etats-Unis, Grande-Bretagne, France, Italie, Japon (conseil des Dix), qui se réduisit plus tard à un comité des premiers délégués de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et des Etats-Unis (conseil des Quatre); ils firent enfin l'objet d'un examen par la conférence elle-même en séance plénière. — Les commissions en lesquelles la conférence se divisa dès le début de ses travaux furent au nombre de cinq: 1° Commission de la Société des Nations; 2° Commission des responsabilités des auteurs de la guerre et des sanctions; 3° Commission de la législation internationale du travail; 4° Commission du régime international des ports, voies d'eaux et voies ferrées; 5° Commission de la réparation des dommages. Les cinq grandes puissances (Etats-Unis, empire Britannique, France, Italie, Japon) furent toutes représentées dans ces commissions, chacune par 2 ou 3 délégués, soit au total 10 ou 15 délégués; quant à l'ensemble des autres puissances siègeant à la conférence, il fut représenté dans chaque commission suivant le cas par 1 ou 2 délégués de 5 puissances désignées par lui, soit au total 5 ou 10 délégués: ces délégués des petites puissances furent dans la Commission de la Société des Nations des représentants de la Belgique, du Brésil, de la Chine, de la Serbie et du Portugal; dans celle des responsabilités des représentants de la Belgique, de la Serbie, de la Roumanie, de la Grèce et de la Pologne; dans celle du travail des représentants de la Belgique (2), de Cuba, de la Pologne et de la Tchécoslovaquie; dans celle des ports des représentants de la Belgique, de la Chine, de la Grèce, de la Serbie et de l'Uruguay; dans celle des dommages des représentants de la Belgique (2), de la Grèce (2), de la Pologne (2), de la Serbie (2) et de la Roumanie (2); furent ensuite adjoints à la commission des ports des représentants de la Roumanie, de la Tchécoslovaquie, du Portugal et de la Pologne, à celle de la Société des Nations des délégués de la Tchécoslovaquie, de la Grèce, de la Pologne et de la Roumanie, et à celle des dommages un délégué de la Thécoslovaquie. — Il y eut encore d'autres commissions: une commission pour les questions financières, une commission pour les questions économiques, des commissions pour les questions territoriales. Des sous-commissions furent instituées au sein des commissions. -- La conférence comprit enfin un Comité de rédaction composé d'un délégué de chacune des cinq grandes puissances. — On fit officiel-

lement usage à la conférence de deux langues: la langue française et la langue anglaise: d'où la nécessité d'interprètes (n° 815). Les textes adoptés ont été rédigés dans ces deux langues; plusieurs des traités que la conférence consacra, à savoir les traités de paix avec la Bulgarie, avec la Hongrie, avec l'Autriche et avec la Turquie, furent même rédigés en français, en anglais et en italien. — Le 28 avril 1919, la conférence de Paris adopta un pacte constitutif d'une « Société des Nations ». — Ce pacte devait former une partie des traités de paix. — Les conditions de paix à imposer à l'Allemagne, arrêtées peu après, furent, le 7 mai, présentées à la délégation allemande qui était venue s'installer à Versailles pour les recevoir et les examiner: elles sont devenues, après quelques modifications, le traité de Versailles, signé le 28 juin 1919 (1). -- La conférence arrêta ensuite les conditions de paix pour l'Autriche, dont les représentants reçurent communication à Saint-Germain le 2 juin 1919: ces conditions ont formé le traité de paix signé à Saint-Germain le 10 septembre 1919 (2). — Elle s'occupa enfin des conditions de paix concernant la Bulgarie, la Hongrie et la Turquie qui sont devenues successivement les traités de Neuilly-sur-Seine du 27 novembre 1919 (3),

---

(1) Signé le 28 juin 1919 par les Etats-Unis d'Amérique, l'empire Britannique, la France, l'Italie, le Japon, la Belgique, la Bolivie, le Brésil, Cuba, l'Equateur, la Grèce, le Guatémala, Haïti, le Hedjaz, le Honduras, le Libéria, le Nicaragua, le Panama, le Pérou, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, le royaume des Serbes, Croates et Slovènes, le Siam, la République tchécoslovaque, l'Uruguay et l'Allemagne. — Dépôt des ratifications à Paris par l'Allemagne le 11 juillet 1919; par l'empire Britannique, la France, l'Italie, la Belgique, le Brésil, le Guatémala, la Pologne le Siam, la Tchécoslovaquie, l'Uruguay le 10 janvier 1920; par le royaume des Serbes, Croates et Slovènes le 10 février 1920; par Cuba le 8 mars 1920; par le Pérou le 19 mars 1920; par le Japon le 19 mars 1920; par la Grèce le 30 mars 1920; par le Portugal le 8 avril 1920; par la Bolivie; par Haïti et par le Libéria le 30 juin 1920. — Non ratifié par les Etats-Unis d'Amérique. — Enregistré par le secrétariat de la Société des Nations le 21 octobre 1920.

(2) Signé au 10 septembre 1919 par les Etats-Unis d'Amérique, l'empire Britannique, la France, l'Italie, le Japon, la Belgique, la Chine, Cuba, la Grèce, le Nicaragua, Panama, la Pologne, le Portugal, le Siam, la République tchécoslovaque et l'Autriche. — Accessions de l'Etat serbe-croate-slovène et de la Roumanie par déclarations des 5 et 9 décembre 1919. — Dépôt des ratifications à Paris le 16 juillet 1920 par la France, l'empire Britannique, l'Italie, la Chine, la Grèce, l'Etat serbe-croate-slovène, le Siam, la Tchécoslovaquie, l'Autriche. — Enregistré le 21 octobre 1920.

(3) Signé au 27 novembre 1919 par les Etats-Unis d'Amérique, l'empire Britannique, la France, l'Italie, le Japon, la Belgique, la Chine, Cuba, la Grèce, le Hedjaz, la Pologne, le Portugal, l'Etat serbe-croate-slovène et la Bulgarie. — Accession de la Roumanie par déclaration du 9 décembre 1919. — Dépôt des ratifications à Paris le 9 août 1920 par la France, l'empire Britannique, l'Italie, la Belgique, le Siam et la Bulgarie. — Enregistré le 21 octobre 1920.

de Trianon du 4 juin 1920 (1) et de Sèvres du 10 août 1920 (2).

814[7]. -- CONFÉRENCE DE WASHINGTON POUR LA LIMITATION DES ARMEMENTS NAVALS ET LE RÈGLEMENT DE LA QUESTION DU PACIFIQUE (3). — La conférence pour la limitation des armements navals et le règlement de la question du Pacifique, convoquée à l'instigation des Etats-Unis d'Amérique, s'est ouverte le 12 novembre 1921 à Washington au Continental Memorial Hall, édifié par « les Fils de la Révolution américaine ». Elle était composée des délégués de l'empire Britannique, des Etats-Unis, de la France, de l'Italie, du Japon, de la Belgique, de la Chine, des Pays-Bas et du Portugal; les neuf puissances représentées devaient être admises aux discussions relatives à la question d'Extrême-Orient; les cinq grandes puissances seulement devaient prendre part à la discussion sur la limitation des armements navals. — A cette conférence, comme à celle de Paris de 1919, la plupart des représentants des puissances ont été, non des diplomates, mais des hommes politiques, des membres des gouvernements intéressés. — La conférence, dont le président fut M. Hughes, secrétaire d'Etat des Etats-Unis, après avoir entendu un discours du président des Etats-Unis et un exposé de M. Hughes sur un plan de désarmement naval, a constitué deux commissions, l'une pour étudier la question du désarmement, l'autre pour examiner celle du Pacifique. — L'anglais et le français ont été déclarés langues officielles de la conférence. — Cette conférence a abouti à la signature de six traités et au vote de treize résolutions. Les traités signés à Washington sont relatifs à la limitation des armements navals, à l'emploi des sous-marins et des gaz asphyxiants en temps de guerre, aux possessions et dominions insulaires des Etats-Unis, de l'empire Britannique, de la France et du Japon dans la région de l'océan Pacifique, aux principes et à la politique concernant la Chine et au tarif des douanes chinoises. Parmi les résolutions, il faut signaler celles concernant l'exterritorialité en Chine, les

---

(1) Signé au 4 juin 1920 par les Etats-Unis d'Amérique, l'empire Britannique, la France, l'Italie, le Japon, la Belgique, la Chine, Cuba, la Grèce, le Nicaragua, le Panama, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, l'Etat serbe-croate-slovène, le Siam, la Tchécoslovaquie et le Hongrie. — Dépôt des ratifications à Paris le 26 juillet 1921 par l'empire Britannique, la France, l'Italie, le Japon, la Belgique, la Roumanie, l'Etat serbe-croate-slovène, le Siam, la Tchécoslovaquie et la Hongrie. — Enregistré le 24 août 1921.

(2) Signé au 10 août 1920 par l'empire Britannique, la France, l'Italie, le Japon, l'Arménie, la Belgique, la Grèce, le Hedjaz, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, l'Etat serbe-croate-slovène, la Tchécoslovaquie et la Turquie. — Non ratifié.

(3) V. *La Conférence de Washington, 12 novembre 1921-6 février 1922*, 4 vol., sous la direction de M. de Lapradelle. — Fourcade, *Le problème du désarmement à la Conférence de Washington*, 1923. — Jacquemart, *La Conférence de Washington (1922)*, 1923.

bureaux de postes étrangers en Chine et l'institution d'une commission de juristes appartenant aux Etats-Unis, à l'empire Britannique, à la France, à l'Italie et au Japon, pour étudier les modifications à apporter aux lois de la guerre (1). La commission de juristes projetée à la conférence de Washington s'est réunie à la Haye en décembre 1922: elle s'est occupée d'établir une réglementation de la guerre aérienne et de la télégraphie sans fil en temps de guerre (2).

814[8]. — CONFÉRENCE DE GÊNES POUR LA RECONSTITUTION ÉCONOMIQUE DE L'EUROPE (3). — Réunis à Cannes au mois de janvier 1922 pour conférer sur la situation de l'Europe depuis la guerre mondiale, les représentants des gouvernements alliés de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, du Japon et de la Belgique ont décidé, à l'instigation de M. Lloyd George, premier ministre britannique, de réunir à Gênes dans un délai rapproché une conférence d'ordre économique et financier pour la reconstitution de l'Europe à laquelle seraient conviées toutes les puissances européennes, Allemagne, Autriche, Hongrie, Bulgarie et Russie comprises (n° 256, t. I, 1re partie, p. 436, note). Cette conférence, qui avait été prévue d'abord pour les premiers jours de mars, ne s'est ouverte à Gênes que le 10 avril, la France ayant, après la conférence de Cannes, fait justement remarquer que sa préparation au point de vue de l'étude des quesitons à discuter exigeait un délai plus long. — Trente deux nations y ont été représentées, ainsi que la Société des Nations. Les nations appartenaient toutes, sauf le Japon, à l'Europe; quoique faisant comme le Japon partie du Conseil suprême des puissances alliées et associées, les Etats-Unis d'Amérique n'y ont pas pris part ; la Turquie, considérée comme un Etat plus asiastique qu'européen, n'a pas été invitée. — Comme il avait été recommandé dans la résolution de Cannes du 6 janvier 1922, ce sont en général les premiers ministres de chaque nation qui assistèrent à la Conférence: en dehors de quelques rares Etats comme le Japon qui se sont fait représenter par des diplomates de carrière, les différents pays ont eu comme délégués des hommes politiques; de nombreux experts les ont assistés. — La première séance de la conférence a eu lieu le 10 avril 1922, sous la présidence de M. Facta, premier ministre d'Italie; la dernière s'est tenue le 19 mai suivant. — Les puissances présentes à la conférence ont été divisées en puissances *invitantes* (Italie, France, Grande-Bretagne, Japon et

---

(1) V. Livre jaune français, Conférence de Washington, 1921-1922.

(2) V. le rapport et le texte des résolutions de la commission des juristes, R. I., 1923, p. 40.

(3) V. La Vie des Peuples du 10 mai 1922, pp. 298-375 et du 10 juin 1922, pp. 626-654.

Belgique), qui ont pris place à la table présidentielle, et en puissances *invitées* (toutes les autres puissances), réunies autour d'une autre table en fer à cheval d'après leur ordre alphabétique. — La conférence s'est divisée en sept commissions, partagées elles-mêmes en sous-commissions: 1° Commission politique (n° 1), chargée d'examiner la mise en pratique des principes contenus dans la résolution de Cannes, d'établir la paix européenne sur des bases solides et de déterminer les conditions nécessaires à la restauration de la confiance, sans porter atteinte aux traités existants; 2° Commission financière (n° 2), traitant des questions relatives aux monnaies et à la circulation fiduciaire, des banques, des finances publiques, des changes, de l'organisation des crédits publics et privés; 3° Commission économique et commerciale (n° 3), s'occupant des facilités et garanties pour le commerce d'exportation et d'importation, des garanties légales et juridiques pour les opérations commerciales, de la protection de la propriété industrielle, du statut consulaire, de l'accès et de l'établissement des étrangers en tant que cela concerne leurs opérations économiques, de l'aide technique pour l'œuvre de reconstruction industrielle; 4° Commission des transports (n° 4), relative aux transports par terre et aux transports maritimes; 5° Commission juridique (n° 5), appelée à régler les questions juridiques; 6° Commission de rédaction (n° 6); 7° Commission chargée de la vérification des pouvoirs (n° 7). Les puissances invitantes ont eu deux délégués par commission et les puissances invitées un délégué. Toute les puissances représentées à Gênes ont figuré dans la commission n° 1. — Dans son discours d'ouverture, M. Facta a déclaré que l'acceptation par les puissances de l'invitation à la conférence comportait l'adhésion aux principes contenus dans les résolutions de Cannes: « Cette conférence, a-t-il dit, a été convoquée sur la base de la résolution de Cannes qui a été notifiée à toutes les puissances invitées. Le simple fait que l'invitation a été acceptée constitue la preuve que les puissances qui l'ont acceptée ont par là même accepté les principes contenus dans la résolution de Cannes du 6 janvier 1922». — Même déclaration en ces termes par M. Lloyd George le 10 avril: « Nous nous rencontrerons sur un pied d'égalité, à la condition que nous acceptions des conditions égales... Ces conditions sont les conditions élaborées à Cannes par les puissances invitantes. Elles s'appliquent à tous sans distinction. Ce sont les conditions qui ont, jusqu'ici, été acceptées par toutes les communautés civilisées, comme base de la bonne foi internationale. Elles sont en elles-même honorables. Elles sont essentielles aux rapports entre les nations. Elles ne vont pas à l'encontre de la souveraineté complète des Etats. Nous les acceptons pleinement nous-mêmes.

Ce sont les seules conditions auxquelles nous pouvons consentir à traiter avec les autres. Je les résumerai en deux ou trois phrases : 1° Lorsqu'un pays conclut des obligations contractuelles avec un autre pays ou ses nationaux pour une valeur reçue, ce contrat ne peut pas être répudié lorsque le pays change son gouvernement sans que la valeur reçue ait été restituée; 2° Aucun pays ne peut entamer la lutte contre les institutions d'un autre; 3° Une nation n'entamera pas d'opérations agressives contre le territoire d'une autre; 4° Les nationaux d'un pays auront droit à une justice impartiale devant les tribunaux d'un autre. Si un peuple quelconque rejette ces conditions élémentaires de rapports civilisés entre nations, il ne peut s'attendre à être admis dans le comité des nations. Ces conditions ont été posées à Cannes. Elles ont été incorporées à l'invitation à cette conférence. Elles sont la base fondamentale de ses travaux. Tous ceux qui ont accepté l'invitation sont supposés avoir accepté les conditions. Et j'ai toutes les raisons de croire que c'est le point de vue auquel chacune des nations représentées à cette assemblée est prête à adhérer, dans l'esprit et dans la lettre ». — Il a été, d'autre part, rappelé, à la même séance, par M. Barthou, premier délégué de la France, à côté duquel M. Lloyd George s'est rangé publiquement, que la conférence de Gênes doit s'en tenir exclusivement au programme que la conférence de Cannes lui a assigné dans son ordre du jour du 11 janvier 1922 (1), spécialement qu'elle ne doit en aucune façon toucher aux traités existants, c'est-à-dire aux traités de paix qui ont mis fin à la grande guerre, et qu'elle ne doit pas s'occuper de la question des armements : « La conférence de Gênes, a dit M. Barthou, n'est pas, ne peut être et ne sera pas une Cour de cassation où les traités existants seront évoqués, jugés et révisés... La question des armements a été écartée à Cannes et n'est pas à l'ordre du jour » (2). « La question du désarmement, a à son tour observé M. Lloyd George, est soumise à l'examen de la Société des Nations ». — La conférence de Gênes a terminé ses travaux le 19 mai 1922. Ses résultats positifs et tangibles furent assez maigres: ils se réduisirent à quelques résolutions fort académiques sur des questions économiques, financières et de transport et à la décision de convoquer une nouvelle conférence à la Haye pour étudier le problème de la reconstruction de la Russie (3).

---

(1) V. cet ordre du jour dans la Vie des Peuples, du 10 janvier-10 février 1922, p. 372.

(2) V. les discours prononcés à la séance d'ouverture de la conférence de Gênes, dans le Temps des 11 et 12 avril 1922.

(3) V. dans la Vie des Peuples, du 10 mai 1922, pp. 298 à 375 et du 10 juin 1922, pp. 626 à 654, l'exposé des travaux de la Conférence de Gênes.

814°. — CONFÉRENCE DE LAUSANNE POUR LE RÉTABLISSEMENT DE LA PAIX ENTRE LA TURQUIE, LA GRÈCE ET LES PUISSANCES ALLIÉES (1). — A la suite du désastre qu'au mois de septembre 1922 la Grèce subit en Asie-Mineure dans sa guerre contre la Turquie, qui avait éclaté à l'occasion de l'arrivée de troupes helléniques à Smyrne, une convention d'armistice fut, à l'instigation des Puissances alliées, signée à Moudania le 11 octobre 1922 entre les deux belligérants, qui devait être suivie d'une conférence internationale afin d'établir les conditions d'une paix durable entre la Turquie et la Grèce. Mais la conférence ainsi prévue ne devait pas avoir seulement pour objet de mettre fin au conflit dans le Proche-Orient, elle devait encore, reprenant l'étude de toute la question d'Orient, fixer les règles destinées à rendre définitive entre la Turquie et les Puissances alliées la paix qui avait fait l'objet, le 10 août 1920, à Sèvres, d'un traité qui, signé par les parties contractantes, n'avait pas été ratifié par elles. C'est en vue de ce double objet qu'en octobre 1922 la France, la Grande-Bretagne et l'Italie invitèrent les gouvernements du Japon, de la Roumanie, de la Yougoslavie, de la Grèce et de la Turquie à envoyer le 13 novembre à Lausanne des délégués pour y délibérer avec leurs propres représentants. En dehors de la paix gréco-turque quatre questions devaient ainsi occuper spécialemet la conférence: 1° la fixation des frontières de la Turquie en Europe; 2° le régime des Détroits; 3° la suppression des capitulations et le statut des minorités ethniques ou religieuses en Turquie ; 4° le réglement de la répartition de la dette ottomane et, dune manière générale, des difficultés financières et économiques se rattachant à l'exécution du traité de paix. La question des Détroits intéressant particulièrement la Russie et celle de la suppression des capitulations concernant tous les Etats bénéficiaires du régime capitulaire, les trois puissances invitantes ont le 26 octobre prié le gouvernement soviétique russe d'envoyer des représentants à Lausanne en vue de prendre part à la discussion de la question des Détroits, et décidé d'admettre aux débats sur celle des capitulations l'Espagne, les Pays-Bas, la Suède et la Norvège Les Etats-Unis ont accepté de participer à la conférence en y envoyant non pas des délégués, mais seulement des « observateurs ». — La conférence de Lausanne s'est ouverte effectivement le 21 novembre 1922, sous la présidence de M. Haab, président de la Confédération helvétique. Elle se divisa immédiatement en trois commissions qui se divisèrent elles-mêmes en sous-commissions : 1° Commision des clauses territoriales et militaires, présidée par

---

(1) V. Rougier, *La Conférence de Lausanne*, La Vie des Peuples du 10 février 1923, pp. 580 et s.

Lord Curzon, délégué britannique ; 2° Commission du régime des étrangers et des minorités en Turquie, présidée par le marquis Garroni, délégué italien ; 3° Commission des questions financières et économiques, présidée par M. Barrère, délégué français. Les discussions qui s'y produisirent se prolongèrent pendant deux mois et demi. Mais, si elles réussirent à faire l'accord sur certains points, elles ne parvinrent pas à le réaliser sur tous, de sorte que finalement, à la date du 5 février, la conférence se sépara sans laisser aucun texte définitif, sans aboutir à la moindre solution. L'un des points sur lesquels l'entente ne put se faire a trait à la situation des étrangers en Turquie (1). — Suspendue le 5 février 1923, la conférence de Lausanne a repris ses travaux quelques semaines plus tard. Et, alors, elle aboutit, après de longues délibérations, à la signature, le 24 juillet 1923, d'un traité de paix entre l'empire Britannique, la France, l'Italie, le Japon, la Grèce, la Roumanie, l'Etat Serbe-Croate-Slovène et la Turquie, ainsi qu'à un certain nombre de conventions et de déclarations, parmi lesquelles on doit spécialement signaler une convention sur le régime des Détroits, une convention relative à l'établissement et à la compétence judiciaire et une déclaration sur l'administration judiciaire. Ces accords ont reçu les ratifications nécessaires. — Le français fut la seule langue dont on se servit à la conférence de Lausanne.

814[10]. — Conférence du Centre-Amérique (2). — A la requête du Honduras, du Nicaragua et du Salvador, et d'accord avec le Costa-Rica et le Guatemala, le secrétaire d'Etat des Etats-Unis de l'Amérique du Nord. M. Hughes, à la date du 21 octobre 1922, invita les cinq républiques de l'Amérique centrale à se réunir à Washington, le 4 décembre suivant, pour discuter: 1° la négociation d'un traité ou de traités destinés à rendre effectives les dispositions des traités signés à Washington le 20 décembre 1907, dont l'expérience a montré l'efficacité en maintenant des relations pacifiques et la coopération entre les Etats de l'Amérique centrale ; 2° les mesures que le Centre-Amérique pourrait prendre pour la limitation de ses armements, à l'exemple de ce qu'ont fait les puissances ayant participé en 1921 à la conférence de Washington ; 3° l'établissement de tribunaux d'enquête pour connaitre des litiges ou des questions concernant le traité ou les traités proposés qui, n'ayant pu être tranchés par des moyens diplomatiques, s'élèveraient entre deux ou plusieurs des pays de l'Amérique centrale ; 4° toutes autres questions que les Etats représentés à la

---

(1) V. Livre jaune français, Conférence de Lausanne, 1923, t. I et II.

(2) V. Brown Scott, *The central american conference*, A. J., 1923, p. 313 et Supplément, p. 70.

Conférence désireraient considérer. La Conférence projetée se réunit effectivement à Washington le 4 décembre 1922, sous la présidence du secrétaire d'Etat des Etats-Unis Hughes, et elle aboutit à la conclusion de douze traités et conventions portant la date du 7 février 1923, rédigés en anglais et en espagnol : 1° un traité général de paix et d'amitié ; 2° une convention pour l'établissement d'un tribunal international du Centre-Amérique ; 3° une convention pour la limitation des armements ; 4° une convention pour l'établissement de commissions permanentes centro-américaines pour les finances et les moyens de communication ; 5° une convention d'extradition ; 6° une convention pour la préparation de projets de législation électorale; 7° une convention pour l'unification des lois protectrices des ouvriers et travailleurs ; 8° une convention relative à l'établissement de stations d'expériences pour l'agriculture et les industries animales ; 9° une convention pour l'échange réciproque des étudiants de l'Amérique centrale; 10° une convention sur la pratique des professions libérales ; 11° une convention pour la liberté du commerce; 12° une convention pour l'établissement de commissions internationales d'enquête. Les dix premiers de ces actes furent conclus entre les cinq Etats de l'Amérique Centrale ; le onzième ne fut signé que par le Guatemala, le Salvador, le Honduras et le Nicaragua; le douzième, qui était une unification des conventions passées en 1913 et 1914 entre les Etats-Unis, le Guatemala, le Salvador, le Honduras, le Nicaragua et le Costa-Rica, porta la signature des Etats-Unis à côté de celles des cinq républiques de l'Amérique centrale. En dehors de ces textes, il y eut encore, et du même jour, comme résultat de la conférence, une déclaration des délégations des cinq républiques du Centre-Amérique reconnaissant effet obligatoire à la seule rédaction espagnole des documents, et un protocole conclu entre ces républiques et les Etats-Unis par lequel ceux-ci déclarèrent consentir à désigner cinq de leurs citoyens pour siéger dans le tribunal international du Centre-Amérique. — A cette conférence, qui était en réalité une conférence des républiques de l'Amérique Centrale, les Etats-Unis eurent deux représentants, MM. Hughes et Sumner Wells; et ces représentants participèrent à ses travaux quoique leur gouvernement ne fût pas partie contractante: en dehors de la convention sur les commissions internationales d'enquête où ils furent partie, et du protocole qu'ils signèrent, les Etats-Unis d'Amérique furent de simples observateurs intéressés et non pas des parties contractantes. Le Honduras et le Nicaragua eurent chacun trois délégués à la conférence de Washington; le Costa Rica, le Guatemala et le Salvador n'en eurent que deux.

CHAPITRE III

STYLE ET LANGUE DIPLOMATIQUES

815. — Les qualités que doit présenter et réunir le style diplomatique sont la logique et la clarté; « voilà, dit Heffter (*op. cit.*, § 236), les qualités essentielles d'un style qui n'est ni celui du métaphysicien, ni celui de l'orateur » (1).

815[1]. — Il n'y a pas de *langue diplomatique* dont l'usage soit obligatoire dans les relations entre Etats. Du principe de l'égalité réciproque des Etats découle cette conséquence que chacun d'eux est libre de se servir pour ses communications de sa propre langue, mais ne saurait exiger que les gouvernements étrangers traitent avec lui dans le même idiome. Il faut, mais il suffit que les communications soient adressées d'une manière intelligible. Il est dans l'usage de joindre une traduction.

Les faits présentent une assez grande variété. Le traité d'Utrecht de 1713 a été rédigé en latin ; celui de Vienne de 1738, en latin et en français ; celui de Belgrade de 1737, en latin et en turc. Le traité de Koudjouk-Kaïnardji, conclu entre la Russie et la Turquie en 1774, a été rédigé : l'exemplaire russe, en russe et en italien ; l'exemplaire turc, en turc et en italien.

A côté du principe, qui est inconstable, les inconvénients résultant de l'emploi de plusieurs idiomes ont fait sentir l'utilité du recours à une langue neutre, intelligible pour toutes les parties. C'est en ce sens et dans cette mesure qu'une certaine langue diplomatique a pu, en fait, être adoptée entre certains Etats ou pour certaines négociations.

Vers la fin du XV[e] siècle, l'espagnol fut employé dans plusieurs cours et dans quelques correspondances. — Mais jusqu'au commencement du XVIII[e] siècle, la langue officielle des négociations et des actes internationaux fut ordinairement la langue latine. — Le Saint-Siège se sert encore constamment de cette langue dans ses bulles et dans ses actes publics.

---

(1) V. Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, t. II.— Ch. de Martens, *Guide diplomatique*, t. II. — Meisel, *Cours de style diplomatique*, 1826.

815². — Sous Louix XIV, grâce aux chefs-d'œuvre de sa littérature et à l'éclat du règne, la langue française commença à devenir celle de la société et des souverains de l'Europe. Puis, ses qualités indiscutables de précision, de netteté, de clarté, la firent adopter dans les négociations diplomatiques et dans les traités. Elle devient ainsi, comme le remarque Heffter, un puissant auxiliaire de la politique de la France.

Elle a été, au XIX^e^ et au XX^e^ siècle, employée dans de nombreux traités, notamment dans ceux de Paris 1856 et de Berlin 1878, dans l'acte de la Conférence africaine de 1885 à Berlin, dans l'acte de la Conférence anti-esclavagiste signé à Bruxelles en 1890, dans les actes des Conférences de la Haye de 1899 et de 1907, dans la déclaration de Londres de 1909. — Mais jamais la langue française n'a été adoptée comme langue officielle entre les Etats, ni en vertu d'une convention internationale, ni en vertu d'un usage absolu. — Tout au contraire, dans plusieurs traités rédigés en français, les Etats contractants ont fait des réserves formelles et inséré un article séparé, pour déclarer que l'emploi de cette langue ne saurait tirer à conséquence (acte du Congrès de Vienne, art. 120) (1).

815³. — La langue officielle des Conférences de la Haye de 1899 et de 1907 fut le français. Néanmoins, en fait, dans ces conférences, plusieurs délégués parlèrent parfois dans leur langue maternelle : ainsi, en 1899, le comte Nigra parla une fois en italien, et M. Zorn s'exprima certains jours en allemand ; de même, en 1907, on fit exceptionnellement usage de l'allemand et de l'espagnol ; dans les deux conférences les délégations américaines usèrent de l'anglais et du français.

815⁴. — A la Conférence de Paris de 1919, chargée de rétablir la paix dans le monde, le français ne fut pas choisi comme seule langue officielle ; on admit l'usage de *deux* langues officielles : le français et l'anglais (décision du Conseil suprême du 15 janvier 1919). Ce fait est dû à deux causes particulières : 1° au nombre considérable des Etats participant au congrès, dont plusieurs étaient absolument étrangers à la culture française ; 2° au caractère spécial de leurs représentants à ce congrès : la plupart des délégués, mandataires des peuples bien plutôt que des gouvernements, n'appartenaient pas à la carrière diplomatique, pour laquelle la connaissance de la langue française est presque partout exigée. Un pareil fait a entraîné comme conséquence la présen-

---

(1) V. Brunot, *Les débuts du français dans la diplomatie*, Revue de Paris, 15 décembre 1913. — Fauvart-Bastoul, *D'une langue auxiliaire internationale, au point de vue du droit des gens*, 1902. — Nys, *La question de la langue dans les relations diplomatiques*, R. D. I., 2^e^ série, t. VII, p. 503. — Brown Scott, *Le français langue diplomatique moderne*, 1924.

ce dans la conférence d'interprètes chargés de traduire officiellement les paroles prononcées (V. Temps du 19 janvier 1919, p. 1). Les traités qui sortirent de la conférence de Paris ne furent pas rédigés uniquement en langue française : le traité de Versailles l'a été en français et en anglais, les traités de Saint-Germain, de Neuilly, de Trianon et de Sèvres, en français, en anglais et en italien (n° 823[1]). — Lorsque, au mois d'août 1921, les Etats-Unis convoquèrent les puissances à une conférence à Washington sur la question du désarmement, la nouvelle fut annoncée qu'à cette conférence on n'admettrait que l'anglais comme langue officielle. Ce bruit était sans fondement. A cette occasion, le président du Conseil des ministres de France, M. Briand, déclara publiquement que « le gouvernement français ne saurait prendre part à une conférence où le français ne serait pas admis comme langue officielle » (lettre du 24 août 1921 à M. Frédéric Masson, de l'Académie française, Temps du 25, p. 4). En fait, dans les délibérations de la Conférence de Washington de novembre 1921, l'anglais et le français ont été tous deux déclarés langues officielles. — Le 24 avril 1919, à propos de la Conférence de la Paix, et le 11 août 1921, en ce qui concerne la Conférence de Washington sur le désarmement, l'Académie française a émis des vœux au sujet du maintien du privilège deux fois séculaire qui a fait de la langue française l'instrument diplomatique par excellence. — En février 1919, l'Institut belge de sociologie Solvay a adressé à la conférence de la paix de Paris un manifeste tendant à faire reconnaitre la langue française comme langue auxiliaire internationale.

815[5]. — La question de la langue à employer dans les réunions diplomatiques s'est nécessairement posée au sein de la Société des Nations. Quand celle-ci tint sa première Assemblée à Genève, en novembre 1920, on s'en préoccupa. Le règlement provisoire élaboré par cette Assemblée au début de ses travaux, s'inspirant de ce qui avait été décidé à la conférence de la Paix de 1919, décida, dans son article 17, que le français et l'anglais seraient les deux langues *officielles* de l'assemblée. Mais cette décision souleva certaines objections. Assurer la prééminence d'un idiome sur un autre n'était-ce pas contraire à l'idée que tous les membres de la Société des Nations sont juridiquement égaux (n° 272[2]) ? Des propositions furent faites en conséquence pour que l'espagnol et l'italien fussent admis aussi comme langues officielles. On ne pouvait cependant, sous peine d'aboutir à de grandes difficultés pratiques, reconnaître un caractère officiel à de nombreux idiomes. On déclara donc dans le règlement définitif, arrêté le 30 novembre: 1° qu'il n'existerait pas de langues officielles pour la Société, mais que le français et l'anglais seraient ses langues *usuelles*,

ce qui signifie que tous documents communiqués par le président ou le secrétariat doivent être rédigés en français ou en anglais et que le secrétariat assure la traduction en anglais de tout discours prononcé en français et vice-versa ; 2° que chaque représentant aurait la faculté de s'exprimer ou de faire distribuer des documents dans la langue de son choix, à condition d'assurer lui-même la traduction de son discours ou des documents en français ou en anglais, et pourrait demander que les documents de la Société fussent traduits et publiés dans un autre idiome que le français ou l'anglais, à charge d'en faire lui-même les frais. — Lors de la session à Genève, au mois de mai 1925, de la conférence internationale du travail de la Société des Nations, un incident s'est produit au sujet de l'emploi des langues par les délégués des Etats. Alors que les langues usuelles de la Conférence sont le français et l'anglais, les délégués de l'Allemagne émirent la prétention et ne cessèrent pas de s'exprimer en allemand, en demandant en outre que les discours des autres délégués fussent traduits dans cette langue comme si celle-ci devait être considérée comme une troisième langue officielle. Mais, devant les protestations de la Suède, de l'Union Sud-Africaine et des Etats Sud-Américains qui demandaient, si l'allemand devait continuer à être employé, qu'il en fût de même pour la langue espagnole, la délégation allemande à fait connaître officiellement qu'elle ne poserait pas cette année devant la conférence la question de l'admission de la langue allemande comme troisième langue usuelle.

815[6]. — Afin d'éviter la multiplicité des langues et en même temps d'assurer dans la plus large mesure le respect de l'égalité entre les Etats, ne conviendrait-il pas de renoncer, dans les congrès et conférences, à l'emploi de toute langue en usage dans un Etat quelconque pour ne se servir que d'un idiome artificiel, d'un caractère nécessairement général, comme par exemple l'esperanto? La question a été indirectement posée en 1920 à la première Assemblée de la Société des Nations. Alors, en effet, une proposition fut faite pour que la Société des Nations s'intéressât à la diffusion de l'esperanto ; mais l'Assemblée, contrairement à l'avis de sa commission, passa à l'ordre du jour sur cette proposition (1). Mais, lors de sa seconde Assemblée, le 15 septembre 1921, la Société des Nations a adopté une résolution tendant à procéder à une étude approfondie de la question de l'esperanto comme langue auxiliaire internationale, et à la troisième Assemblée une résolution, plus ou moins favorable, fut encore votée le 21 sep-

---

(1) Journal de la première Assemblée de la Société des Nations, n° 25, p. p. 210 et n° 36, p. 300.

tembre 1922 au sujet de l'esperanto (1). — On sait que, jusqu'au début du XVIII[e] siècle, le latin, langue neutre en quelque sorte, avait constitué la langue diplomatique. L'emploi d'une langue auxiliaire commune fut en fait déja, à plusieurs reprises, au XX[e] siècle spécialement, envisagé et préconisé pour certains domaines des rapports internationaux. C'est ainsi qu'on en a demandé l'adoption pour les associations internationales (Congrès mondial de Bruxelles de 1920) et dans le domaine de la Croix-Rouge tant pour l'œuvre de secours sur les champs de bataille et dans les formations sanitaires que pour celle des prisonniers de guerre (Congrès universel d'esperanto de Boulogne-sur-Mer en 1905 et de Genève en 1906 ; X[e] conférence internationale de la Croix-Rouge de Genève en 1921) : lors de la grande guerre, une circulaire en date du 20 mai 1916 de M. Justin Godart, sous-secrétaire d'Etat du service de santé militaire français, recommanda aux directeurs des services de santé des régions sanitaires l'utilisation de manuels bilingues esperanto Croix-Rouge pour les relations entre les blessés, infirmiers et médecins de différentes nationalités (2).

---

(1) V. Journal officiel de la Société des Nations, Supplément spécial n° 6, octobre 1921, p. 39; Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations, t. II, n° 9, septembre 1922, p. 237.

(2) V. Général Sebert, *L'esperanto et les Sociétés de la Croix-Rouge*, Revue internationale de la Croix-Rouge, 15 août 1921, p. 803.

LIVRE III

LES CONVENTIONS ENTRE ÉTATS OU LES TRAITÉS (1)

—

816. — Personnes juridiques, les Etats sont aptes à être les sujets actifs ou passifs d'obligations et de droits.

La distinction entre les droits *primitifs, innés, fondamentaux, essentiels, permanents, immédiats,* et les droits *secondaires, acquis, dérivés, accidentels, contingents, éventuels, médiats,* a déjà été posée (n° 237): les droits primordiaux, essentiels, ont été indi-

---

(1) V. Anzilotti, *Il diritto internazionale nei giudizi interni*, 1905, et *Volonta e responsabilita nella stipulazione dei trattati internazionli*, 1910. — Atherley-Jones, *The Treaty-making Power of the Crown*, Société Grotius, t. IV, p. 95. — Bacon, *La part du Sénat américain dans la confection des traités*, North American Review, avril 1906. — Barbeyrac, *Histoire des anciens traités.* — Barisien, *Le Parlement et les traités. Etude sur le fonctionnement pratique de la loi du 16 juillet 1875 (art. 8).* — Barnett, *International agreements without ihe advise and consent of the Senate*, 1906. — Bergbohm, *Staatsverträge und Gesetze als Quellen des Völkerrechts*, 1878. — Blaha, *Der Abschluss von Staatsverträgen nach bayerischen Staatsrecht in dogmatischer und historischer Darstellung*, 1903.—Bonnet, *La promulgation des traités*, 1909.—Borda, *De l'inexécution des traités*, 1922. — Boyer, *Du droit de conclure et de ratifier les traités*, 1888. — Brucy, *Les traités et la réglementation du droit de la guerre*, 1917. — Bulmerincq, *Ratification*, Rechtslexicon de Holtzendorff. — Buonamici, *Dei trattati internazionali*, 1888. — Butler, *The treatie making power of the United States*, 1902. — Cantalupo, *Prontuario diplomatico o riassunto delle cause, dei patti e degli effetti dei principali trattati internazionali*, 1900. — Chailley, *De l'autorité gouvernementale compétente pour passer les traités internationaux*, 1881. — Chandler-Anderson, *L'extension et les limitations du droit de faire des traités d'après la Constitution américaine*, A. J., 1907, p. 636. — Clunet, *Du défaut de validité de plusieurs traités diplomatiques conclus par la France avec les puissances étrangères*, J.I.P., t. VII, p. 5.—Combescure, *Des déformations du droit des gens en Allemagne avant la guerre (notamment en ce qui concerne les traités)*, 1918. — Contuzzi, *Dei trattati e delle convenzioni internazionali*, Giurisprudenza internazionale, 1893, p. 88. — Coqueugniot, *De la conclusion des traités internationaux d'après le droit public romain et d'après le droit français moderne*, 1891. — Coumoul, *Des conditions de validité des traités internationaux*, 1911. — Crandall, *Treaties, their making and enforcement*, 1904. — Cullon, *Le droit de signer des traités aux Etats-Unis,*

qués, et avec eux leurs conséquences logiques et naturelles (nos 240 et s.).

Les droits secondaires, contingents, dérivés, découlent en droit international public des mêmes sources qu'en droit civil. Les Etats, comme les hommes, se lient entre eux par des contrats, par des délits.

Les engagements des Etats sont consignés, définis, déterminés, dans des *traités* ou *conventions*.

La dénomination de *traités* est plus habituellement donnée aux contrats entre Etats les plus importants par leur objet, par leur but, par le nombre ou par la puissance des parties contractantes, etc.

Convention est synonyme de traité. Ce terme est souvent em-

North American Review, mars 1905. — Dauzat, *Du rôle des Chambres en matière de traités internationaux*, 1899.— David, *De l'interprétation des traités diplomatiques par l'autorité judiciaire*, 1910. — Donati, *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, 1906. — Duez, *De l'indépendance des autorités législatives et réglementaires dans la fixation des règles de droit*, 1914. — Ebren, *Le droit de traiter considéré dans ses rapports avec la forme de l'Etat et avec la forme du gouvernement*, 1900. — Egger, *Histoire des traités publics chez les Grecs*, 1886. — Van Eysinga, *Essai d'une introduction au droit conventionnel néerlandais* (en néerlandais), 1906; *Développement et contenu des traités néerlandais depuis* 1873 (en néerlandais), 1916. — Fardis, *La conclusion des traités internationaux et le rôle des Chambres*, 1901. — Gorius, *Das Vertraggerecht des deutschen Reichs*, Annales de Hirth, 1874-1875. — Harley, *The obligation to ratify treaties*, A. J., 1919, p. 389. — Hershey, *The japanese school question and the treatie making power*, 1907. — Hyde, *Interpretation of treaties*, A. J., 1909, p. 46. — Jellineck, *Die rechtliche Nature der Staatsverträge*, 1880. — Jèze, *Du rôle des Chambres dans l'approbation ou l'exécution des traités internationaux d'après la Constitution des Etats-Unis de l'Amérique du Nord*, Revue du droit public, 1904, p. 455. — Jon, *Sanctity of treaties*, Yale Review, 1911, pp. 261-291. — Laghi, *Teoria dei trattati internazionali*, 1882, — Larivière, *Des traités conclus par Rome avec les rois étrangers*, 1892; *Des conséquences des modifications territoriales sur les traités antérieurs*, 1892. — Lécrivain, *Une catégorie de traités internationaux grecs, les Symbola*, Bull. de l'Académie des sciences de Toulouse, t. II, p. 150. — Leoni, *Ein Beitrag zur der Lehre von der gültigkeit der Staatsvertäge*, Archiv. für öff. Recht, t. I. — Levieux, *Essai sur l'évolution du droit international et sur l'histoire des traités*, 1892. — Lindall Bates, *Les traités fédéraux et la législation des Etats aux Etats-Unis*, 1915. — de Marez Orjens, *Le caractère normatif des traité sinternationaux* (en néerlandais), 1906. — G. F. de Martens, *Ueber die Erneuerung der Verträge in den Friedenschlüssen der europäischen Mächte*. — Maxey, *Treatises as a source of international law*, 1906. — Meier, *Ueber den Abschluss son Staatsverträgen*, 1874. — Michon, *Les traités internationaux devant les Chambres*, 1901. — Monier, *Du droit de conclure les traités internationaux*, 1892 — Nippold, *Der völkerrechtliche Verträg, seine Stellung im Rechtssystem und seine Bedeutung für das internationale Recht*, 1894. — Marc Noël, *De l'autorité des traités comparée à celle des lois*, 1921. — Oakes et Mowat, *The great european treaties of the nineteenth century*, 1918. — Olivi, *Sull'estinzione dei trattati internationali*, 1883. — Oribe, *Los tratados en el derecho internacional: estudio historico*, 1915. — Otételéchano, *De la valeur obligatoire des traités in-*

ployé pour désigner des engagements de valeur restreinte, ou portant sur des objets circonscrits, délimités, plus fréquemment économiques que politiques; *exemples :* conventions douanières, postales, télégraphiques, monétaires, consulaires, etc. — Mais c'est dénomination arbitraire, et parfois des actes dénommés conventions sont plus graves et plus importants que certains traités: ainsi les conventions des conférences de la paix de la Haye en 1899 et 1907.

On se sert aussi parfois des termes *arrangement* ou *accord* pour désigner des engagements entre Etats. *Exemple:* arrangement de

---

ternationaux, 1916. — Pic, *De l'interprétation des traités internationaux*, R. D. I. P., t. XVI, p. 5. — Pillaut, *Nature juridique et effets généraux des traités internationaux*, J. I. P., t. XLVI, p. 592. — Pomme de Mirimonde, *Les traités imparfaits*, 1920. — Pouritch, *De la clause rebus sic stantibus*, 1918. — Prestele, *Die Lehre vom Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch das deutsche Reichs*, 1882. — Probst, *Die Lehre vom Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch das deutsche Reich und die Einzelstaaten des Reichs*; Annales de Hirth, 1882. — Prudhomme, *La loi territoriale et les traités diplomatiques devant les juridictions des Etats contractants*, 1910. — Réglade, *De la nature juridique des traités internationaux et du sens de la distinction des traités-lois et des traités-contrats*, 1924 et Revue du droit public, octobre-décembre 1924. — Renault, *De la conclusion des traités internationaux*, Le Droit du 26 mai 1880. — Renier, *Droit de conclure les traités internationaux*, 1892. — Robinet de Cléry, *Des conditions de validité des traités diplomatiques dans l'état actuel de notre législation*, J. I. P., t. III, pp. 343 et 447. — Rolin-Jaequemyns, *Note sur les ratiRcations de l'acte général de la Conférence de Bruxelles*, R. D. I., t. XXIV, p. 296. — Roxburgh, *International conventions and third States*, 1920. — Scala, *Die Staatsverträge der Alterthum*, 1898. — Schanzer, *Il diritto delle guerra e dei trattati nelli governi representativi*, 1891. — Scipione Gemma, *Storia dei trattati*, 1895. — Seligmann, *Staatsverträge*, 1880-1890. — Sichera, *Del potere di conchiudere trattati nel diritto publico italiano*, Rassegna sci. soc. e pol., 1894, p. 601. — Stoerk, *Das Ausfuhrverbot und die partielle suspension völkerrechtlicher Verträge*, Archiv. für öffentliches Recht, 1893-1894, n° 1 ; *Sttatsverträge* et *Landesgrenzsachen*, Wörterbuch des deutschen Vervaltungsrecht de Stengel. — Tezner, *Zur Lehre von der Gültigkeit der Staatsverträge*, 1892. — Tinsch, *Das Recht der deutschen Einzelstaaten bezuglich des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge*, 1882. — Travers-Twiss, *On the treaty making power of the crown.* — Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht*, 1899, pp. 27-90. — Tronci, *Saggio filosophico giuridico sulle convenzione internazionali*, 1864. — Trotabas, *Le droit public dans l'annexion et le respect des droits acquis*, 1921. — Unger, *Ueber die Gültigkeit von Staatsverträgen*, Revue de Grunhut, t. VI. — Van de Velde, *Des traités internationaux à Rome*, 1893. — Vexler, *De l'obligation de ratifier les traités régulièrement conclus*, 1921. — De Viaris, *Les dépêches secrètes et les conventions internationales.* — Vinesia, *Des traités internationaux: conclusion, force obligatoire, exécution*, 1884. — Wegmann, *Die Ratifikation der Staatsverträge*, 1892. — Weil, *Die Mitwirkung der Völksvertretung bei Staatsverträgen*, 1905. — Wright, *The legal Nature of Treaties*, A. J., 1916, p. 706. — Wurm, *Die Ratifikation des Staatsverträge*, Deutsche Vierteljahrschrift, 1845. — Zorn, *Die deutschen Staatsverträge*, Zeitschrift für die gesammten Staatswissenschaften, t. XXXVI. — X. *The force of treaties*, Saturday Review, 25 août 1888.

Madrid du 14 avril 1891 pour l'enregistrement international des marques de fabrique ou de commerce.

Certains engagements entre Etats revêtent des noms particuliers: *concordat, cartel, déclaration.*

Le terme *concordat* est réservé aux accords intervenus entre le Pape et les Etats, qui ont des sujets catholiques, pour le réglement des affaires religieuses.

Le *cartel* est un accord international négocié par des agents de l'ordre administratif ou par des commandants d'armée, en vertu de pouvoirs spéciaux inhérents à leurs fonctions. Le mot *cartel* est habituellement employé pour désigner des pactes conclus entre belligérants, relatifs à l'échange ou à la rançon des prisonniers, à l'enlèvement des blessés, etc., etc.

Les *déclarations* sont des actes par lesquels plusieurs Etats constatent leur commune entente sur certains points: actes signés par leurs agents diplomatiques, véritables engagements synallagmatiques consignés dans des protocoles échangés ou signés en commun. *Exemples :* la déclaration du Congrès de Paris du 16 avril 1856 et la déclaration de la Conférence navale de Londres du 26 février 1909 relatives au droit maritime. — Ce terme signifie aussi des mémoires, attestations ou significations, qu'un gouvernement adresse aux différents cabinets par l'intermédiaire de ses agents diplomatiques. *Exemple:* la déclaration du 29 mars 1854, faite par la France et par l'Angleterre, relative à la situation des neutres pendant la guerre de Crimée. — Parfois, enfin, les Etats, signataires d'un traité antérieur, donnent l'interprétation de quelques-uns de ses articles dans une déclaration collective ou leur substituent par une déclaration de nouveaux articles. *Exemple:* la déclaration du 1er février 1889 des Etats signataires de la convention du 6 mai 1882, pour régler la police de la pêche dans la mer du Nord. — Une déclaration peut être annexée à un traité. Ainsi la déclaration annexe à l'acte préliminaire de paix du 6/18 septembre 1897 entre la Grèce et la Turquie.

En dehors de ces expressions on rencontre souvent dans la langue diplomatique le mot *Acte.* Il désigne généralement les accords établis entre plusieurs puissances à la suite d'un congrès ou d'une conférence, accords relatifs à des questions politiques ou économiques d'intérêt général. *Exemples:* Acte de Berlin du 26 février 1885; acte de Bruxelles du 2 juillet 1890. — Le mot *Acte* indique aussi parfois le procès-verbal ou le tableau résumé des décisions prises dans une conférence ou un congrès: on parle alors ordinairement d'*Acte final.*

En matière de traités et de conventions, on emploie quelquefois l'expression de *protocoles.* On désigne par là des documents di-

plomatiques dans lesquels, sans recourir à la forme des traités ou des conventions, on se contente de consigner par écrit des principes ou des points de détail sur lesquels une entente s'est établie. *Exemples:* protocole relatif à l'article III des préliminaires de paix signé à Constantinople par les plénipotentiaires de la Grèce et de la Turquie le 7/19 novembre 1897 ; protocole de clôture annexe à la convention d'Union de Paris du 22 mars 1883 pour la protection de la propriété industrielle, revisée à Washington le 6 juin 1911; protocole final du 16 décembre 1878 au traité de commerce signé à Berlin entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie; protocole additionnel du 19 septembre 1910 à la convention de la Haye du 18 octobre 1907 relative à l'établissement d'une cour internationale des prises, etc., etc.

Il faut encore signaler comme formes d'engagements entre les Etats des actes dits *procès-verbaux*. Ainsi, le procès-verbal de clôture du 19 avril 1892 au traité de commerce entre l'Italie et la Suisse, le procès-verbal du 5/17 décembre 1878 de la commission roumano-russe pour la délimitation du territoire rétrocédé à la Russie en vertu de l'article 45 du traité de Berlin.

Les engagements entre Etats peuvent également avoir lieu sous la forme d'un simple *échange de notes* entre le ministre des affaires étrangères d'un des Etats et le représentant diplomatique de l'autre. *Exemple:* échange de notes du 6 juin 1911 entre la Bulgarie et l'Italie pour la prorogation du traité de commerce du 31 décembre 1905/13 janvier 1906. En 1741 une cession de territoire fut faite par un simple échange de notes.

On donne le nom de *modus vivendi* à des arrangements qui ont généralement un caractère temporaire et provisoire; ils se font souvent sous la forme d'échanges de notes.

Les pièces officielles par lesquelles un Etat s'engage à ne pas contrevenir à un usage établi et, plus particulièrement, par lesquelles une cour reconnaît qu'une concession spéciale qui lui est faite par une autre cour ne devra préjudicier en rien aux droits et prérogatives antérieurs de chacune d'elles sont ordinairement désignées par l'appellation de *réversales* ou de *lettres réversales*. On peut citer la réversale remise en 1745 par la cour de Russie au ministre de France accrédité auprès d'elle au sujet du titre impérial du tsar.

On appelle *compromis* l'engagement spécial que prennent des Etats de recourir à l'arbitrage pour résoudre un différend existant entre eux (1).

---

(1) V. sur tous ces points Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, 2e édit., 1899, t. I et II. — Satow, *A guide to diplomatic practice*, 1re édit., 1917, et 2e édit., 1922, t. II.

La nature exacte des *contrats de mariage des princes de famille régnante* a fait l'objet de certaines hésitations (n° 647²). En fait, quoiqu'ils ne soient pas vraiment passés entre Etats, ces contrats sont fréquemment rédigés dans la forme des traités internationaux et ils sont considérés comme tels: cela s'explique par la raison que la plupart du temps le mariage d'un prince donne lieu à des arrangements politiques.

Il y a encore des accords qui sont soumis au régime des traités et qui à proprement parler ne sont pas signés entre Etats. Des *groupements politiques* existent en effet *qui ne sont pas des Etats et qui cependant passent des contrats en forme de traité international*. Tel est, par exemple, le cas du Bassin de la Sarre qui, d'après le traité de Versailles (art. 49 et s.), a à sa tête une commission de gouvernement (n° 431), et qui, notamment, le 3 juin 1921, a conclu avec l'Allemagne un accord sous forme de protocole (1). Il faut toutefois noter que le gouvernement de la Sarre est une émanation de la Société des Nations qui, sans être un Super-Etat, constitue une personne du droit des gens (n° 159²).

Un engagement international étant en réalité un accord entre Etats, on ne saurait déclarer tel un *contrat entre un Etat et une personnalité privée ou une société étrangère*, comme une banque: il n'y a là qu'un contrat ressortissant du droit interne (2).

Les colonies, possessions et dépendances ne constituent pas des collectivités distinctes de l'Etat dont elles font partie: des accords consentis par elles ne sauraient donc constituer des traités. Mais une situation spéciale a été faite, dans les temps récents, par la Grande-Bretagne à plusieurs de ses territoires coloniaux. Ceux-ci sont devenus des « *self-governing Dominions* » plus ou moins indépendants, qui peuvent même, depuis le Pacte de la Société des Nations (art. 1^er^), être qualifiés de personnes de droit international et être assimilés à des Etats (n° 159⁵): les engagements qu'ils sont admis à signer avec des Etats étrangers sont dès lors susceptibles d'être considérés comme des traités (n° 174²).

Quel caractère reconnaître aux actes passés par les Dominions, non plus avec un Etat étranger, mais entre eux? Il nous semble difficile de ne pas voir des traités dans ces actes dont chacun des signataires a la personnalité internationale et ne diffère pas sensiblement d'un Etat. Il y a quelque chose d'analogue à la situation des membres d'une Confédération d'Etats ou à celle des Etats particuliers d'un Etat fédéral qui font entre eux des contrats.

Dans cet ordre d'idées, un cas particulier peut être prévu: un

---

(1) Comp. Bisschop, *The Saar controversy*, 1924.
(2) V. de Louter, *op. cit.*, t. I, p. 463.

accord est signé par un Dominion avec l'Etat même auquel il est attaché; c'est en quelque sorte un accord fait par un Etat avec une partie de lui-même. Un exemple d'un engagement de ce genre est l'accord que le 6 décembre 1921 la Grande-Bretagne a conclu avec l'Irlande, qui prétendait à son indépendance, pour faire de celle-ci un Etat libre dans le Commonwealth britannique (n° 168). Cet accord a reçu la dénomination de « traité » ; et, de fait, il contient, comme les traités ordinaires, un ensemble d'obligations synallagmatiques qu'ont stipulées les deux parties sur un pied d'égalité. On peut en effet soutenir que des accords de cette espèce ne sont pas autre chose en réalité que des contrats passés entre des *Etats* ou tout au moins entre des collectivités jouissant de la personnalité internationale: ils pourraient être désignés sous le nom particulier de *traités internes*. Cette solution ne saurait être cependant à l'abri de toute objection. Ne semble-t-il pas que l'octroi plus ou moins large de l'indépendance accordé par un Etat à une portion de son territoire doive être simplement le résultat d'un acte unilatéral de cet Etat, accepté ensuite par l'intéressé? Mais, s'il faut voir un traité dans un pareil accord, peut-on du moins lui reconnaître tous les effets d'un traité ? Il paraît bien que tout au moins un de ces effets ne doit pas se produire. Lorsqu'il s'agit d'un traité ordinaire, les Parlements appelés à se prononcer sur sa ratification ne peuvent, tout au moins en Europe, que l'approuver ou le rejeter en son entier, ils n'ont pas à son égard un droit d'amendement. Il en doit être autrement pour le « traité interne », qui a toutes les allures d'une charte constitutionnelle: les Parlements doivent pouvoir y introduire des modifications. C'est ainsi qu'il a été spécialement procédé pour le traité entre l'Irlande et la Grande-Bretagne : un représentant de l'Irlande, M. de Valera, a, sans que sa demande soulevât la moindre objection au point de vue juridique, demandé au Dail Eiream irlandais que la ratification du traité par l'Irlande fût subordonnée à une modification de la formule du serment d'allégeance au roi de Grande-Bretagne qu'aux termes du traité les membres du Parlement de l'Etat libre d'Irlande sont obligés de prêter.

817. — Les traités, conventions, déclarations, etc. constituent une des sources les plus importantes et les plus fécondes du droit international positif. Ils en formulent les règles ; ils en indiquent les progrès. Indices du degré de civilisation atteint par les Etats contractants, ils marquent, dans le développement successif des phases historiques, les tendances de la pratique. Par leur réunion ou par leur rapprochement, ils établissent la jurisprudence internationale et permettent de mesurer la lente évolution des idées et des principes. — Les engagements internationaux doivent être

considérés comme supérieurs aux lois : le traité est un acte supra-national qui lie deux Etats, tandis que la loi, acte unilatéral, n'intéresse que chaque Etat. C'est la solution qui, sur l'ancien continent, est admise d'un manière à peu près générale comme la vérité juridique. Mais, dans le nouveau monde, et spécialement aux Etats-Unis, le principe opposé est au contraire en vigueur: les lois y sont réputées supérieures aux traités; on y fait d'ailleurs du droit international une partie de la législation nationale (V. n°s 56¹ et 56²) (1). De la supériorité du traité sur la loi on peut tirer les conséquences suivantes: 1° Un traité fait échec aux lois antérieures qui lui sont contraires. 2° Une loi doit, toutes les fois que cela est possible, être interprétée dans un sens conforme au traité. 3° Le Parlement est juridiquement tenu de ne pas faire de loi contraire aux traités existants; mais, s'il en fait une, cette loi ne s'en imposera pas moins aux citoyens.

817¹. — Le Comité de l'Institut américain de droit international constitué à la session de Lima, à la fin de 1924, pour préparer la codification du droit international américain, a, le 25 février 1925, présenté à cet effet un certain nombre de projets, au nombre desquels figure un projet en 6 articles sur les traités, et, à la date du 2 mars suivant, M. Hughes, secrétaire d'Etat des Etats-Unis, a présenté ce projet, avec les autres, par l'intermédiaire de l'Union pan-américaine, à la considération des divers gouvernements de l'Amérique (2). — Le Comité d'experts que la Société des Nations, à l'instigation de sa cinquième Assemblée, a, en décembre 1924, décidé de nommer pour établir une codification progressive du droit international, a indiqué parmi les matières à étudier celle de la conclusion et de la rédaction des traités (3).

---

(1) V. sur la question et en sens divers : Duez, *op. cit.* — Marc Noël, *op. cit.*, pp. 40 et s. — Pomme de Mirimonde, *op. cit.*, pp. 11 et 106. — Prudhomme, *La loi territoriale et les traités diplomatiques*, 1910. — Wright, *Conflicts of intern. law with national laws*, A. J., 1917, p. 1.

(2) V. *Codification du droit international américain*, publication de l'Union pan-américaine, 1925, pp. 78-79.

(3) Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations, janvier et avril 1925.

CHAPITRE PREMIER

RÈGLES GÉNÉRALES

SECTION I. — **Formation des traités**

§ 1. — **Conditions de validité intrinsèques ou de fond**

818. — Au fond, les éléments essentiels des traités internationaux sont comme pour les contrats entre particuliers: un consentement réciproque régulièrement exprimé, la capacité des contractants, un objet licite et possible au point de vue international.

A. — CONSENTEMENT

818[1]. — Une volonté concordante des parties, arrêtée et exprimée sans équivoque, constitue la première condition essentielle à la validité d'un traité. La manifestation de cette volonté concordante peut avoir lieu de façons très diverses: par la rédaction d'un écrit solennel constatant l'accord, par l'émission de déclarations réciproques et conformes, par un simple échange verbal des consentements des représentants des Etats, même par des faits ou actes indiquant nettement l'intention de s'obliger réciproquement. En fait, le consentement des parties est la plupart du temps constaté par écrit. L'usage d'un écrit, d'un *instrumentum*, est tellement enraciné, qu'en réalité on croirait difficilement à l'existence d'un traité purement verbal, fort difficile à prouver du reste.

Les traités doivent être *librement* consentis. Mais les vices du consentement ne peuvent avoir, en droit international public, les mêmes caractères et les mêmes résultats que dans les relations de droit privé: les règles du droit civil ne sauraient s'appliquer intégralement aux traités internationaux. L'intérêt supérieur de l'humanité voulant impérieusemenet que les traités soient respectés, les principes relatifs aux vices du consentement doivent recevoir de sérieuses atténuations; il n'existe d'ailleurs en droit

international aucune juridiction assez largement compétente pour décider si un traité est ou non entaché d'un vice déterminé. — Le droit privé contractuel connaît quatre vices du consentement: violence, erreur, dol, lésion; dans quelle mesure ces vices s'appliquent-ils au droit des gens ?

1° *Violence.* — La violence *morale*, exercée par un Etat puissant sur un Etat petit et faible ne peut qu'être blâmée, mais elle ne saurait être une cause de nullité du traité : si le faible ne se soumet pas, n'est-ce pas la guerre en perspective, à moins que d'autres Etats ne viennent à son secours ? On peut signaler comme exemple la violence morale pratiquée en 1890 par l'Angleterre sur le Portugal (traité du 14 novembre 1890).

Quant à la violence *matérielle* exercée d'Etat à Etat, elle ne saurait être davantage une cause de nullité d'un traité. Tout traité n'est-il pas amené nécessairement par l'inflence de la contrainte ? Il n'y a pas encore au-dessus des Etats une puissance supérieure qui puisse trancher tous leurs différends. L'emploi de la violence est dès lors, par cela même, le seul moyen de faire triompher certaines revendications. Il en est spécialement ainsi pour les traités de paix qui sont des conventions dont la conclusion résulte de la force des armes : si cela n'était point, les guerres ne pourraient se terminer que par l'asservissement et la ruine du belligérant vaincu. « Le vainqueur, dit Geffcken, peut abuser de sa victoire, et alors le vaincu profitera de la première occasion pour échapper aux conditions qui lui sont imposées, mais le traité en lui-même est valide tant que son objet ne rentre pas dans la catégorie des causes illicites » (sur Heffter, *op. cit.*, § 85, note 1).

Il faut toutefois mettre à part le cas où une violence, matérielle ou morale, a été exercée sur la personne du plénipotentiaire qui a conclu le traité. On peut dire qu'alors le traité est susceptible d'être réputé nul. Il suffit au gouvernement qui a délégué le diplomate de ne pas ratifier le traité: le ratifier, ce serait couvrir le vice et reconnaître que la violence exercée n'a pas eu de résultat réel. — On peut dans l'histoire citer plusieurs cas de violence de ce genre. En 1111, le roi Henri I^er^ d'Angleterre obtint du pape Pascal II un concordat après l'avoir emprisonné pendant soixante jours : ce concordat fut annulé par le concile de Latran parce que signé sous l'empire de la violence. En 1807, à Bayonne, Napoléon I^er^ extorqua de Ferdinand VII un traité en usant de violence vis-à-vis de lui. La ratification du traité du 2 septembre 1772 relatif au partage de la Pologne entre l'Autriche, la Prusse et la Russie fut obtenue de la diète de Pologne en faisant occuper par des troupes les abords de la salle et en menaçant les votants de la mort ou de la prison. En 1860,

les Russes prétendirent qu'un traité conclu avec la Chine était nul parce que les plénipotentiaires chinois avaient une suite armée qui semblait menaçante pour les plénipotentiaires russes. Il est permis de soutenir que le traité de protectorat du 17 novembre 1905 entre le Japon et la Corée était entaché de violence, violence exercée sur les représentants du gouvernement coréen par le Japon. (V. Rey, R. D. I. P., t. XIII, p. 55). Les traités de Brest-Litovsk et de Bucarest qu'en 1918 l'Allemagne imposa à la Russie et à la Roumanie furent abrogés par la paix de Versailles du 28 juin 1919 signée par les puissances de l'Entente avec l'Allemagne, en raison de la contrainte exercée par celle-ci sur la Russie et la Roumanie. La Chine a soutenu que les accords du 25 mai 1915 relatifs au Chantoung et à d'autres points conclus avec le Japon devaient être annulés comme résultat d'une violence exercée sur elle (V. Hoo-Chi-Tsaï, *La Chine et la conférence de la Paix*, Paix des Peuples du 23 juin 1919, pp. 450 et 456). — On ne doit pas admettre qu'un prince prisonnier qui traite avec le gouvernement ennemi soit réputé, par le seul fait de sa captivité, avoir été l'objet d'une violence. En conséquence, François Ier était mal venu à dénoncer le traité de Madrid de 1526 sous l'unique prétexte qu'il n'y avait consenti que pour acquérir sa liberté. Au contraire, Jean de France, fait prisonnier en 1356 par son ennemi Edouard III d'Angleterre, se considéra comme engagé par le traité qu'il signa durant sa captivité. En fait, on évite de traiter avec des souverains prisonniers : après le 4 septembre 1870, les négociations ne furent pas continuées avec Napoléon III, captif de l'Allemagne.

2° *Erreur* et *dol*. — L'erreur et le dol sont pratiquement écartés en droit international par les soins, l'attention particulière apportée par les négociateurs d'un traité, leurs instructions premières ou complémentaires, leurs références à leurs gouvernements respectifs. Au surplus, il n'y a pas encore ici à proprement parler de juridiction supérieure qui puisse décider si un traité est valable ou a été entaché d'un vice résultant d'une erreur ou d'un dol. Le dol n'est toutefois pas nécessairement impossible et c'est en se confondant avec lui qu'on pourrait à la rigueur concevoir l'existence de l'erreur. Des diplomates pourraient user du mensonge, du faux, de pièces fabriquées, de cartes falsifiées, etc., pour tromper les cocontractants. Nul doute que, la faute découverte, l'Etat trompé ne soit en droit de dénoncer le traité et de déclarer qu'il le considère comme non avenu : tel est le droit, mais en fait pourra-t-il soutenir sa prétention par la force des armes ?

3° *Lésion*. — Peut-il être question de la lésion comme vice du consentement en matière de traités ? Quelques publicistes, Vattel entre autres, ont longuement disserté sur les effets de la lésion, de

l'inégalité des avantages réciproques insérés dans un traité, sur la force obligatoire des traités *pernicieux* pour l'Etat. Mais qui ne comprend que ces subtilités ne sont qu'ouvertures à chicane et à violation de la foi jurée ? Quel traité resterait obligatoire si les Etats signataires pouvaient s'en dégager sous prétexte qu'il est désavantageux ? Pasquale Fiore (*op. cit.*, t. I, p. 493) constate qu'il est difficile, pour ne pas dire impossible, de conserver dans les traités une égalité absolue, qu'on ne peut y rechercher autre chose que l'égalité relative. Si les avantages de chaque contractant sont proportionnés, bien que ceux de l'un soient plus considérables que ceux de l'autre, on ne peut dire que le traité soit contraire aux principes de justice. Il n'y a en droit des gens ni loi ni juge pour apprécier l'existence d'une lésion.

B. — Objet

819. — Les traités doivent avoir un objet possible et licite. — Que faut-il entendre par là ? — Un Etat ne peut s'engager à commettre des actes qui lui sont *réellement* impossibles. Il ne saurait, par exemple, s'engager à céder des colonies qu'il ne possède pas, à donner une protection ou des secours qu'il n'est pas en mesure de fournir, à faire des travaux ou des entreprises dont il ne possède pas les moyens d'exécution. Il ne saurait davantage accomplir des actes *juridiquement* impossibles, c'est-à-dire contraires à des engagements incombant déjà antérieurement à l'Etat ou aux droits particuliers d'autres Etats. — Doit être reconnue nulle pour illicité de son objet toute convention tendant à la violation du droit international positif, des règles de la morale universelle, des droits fondamentaux de l'humanité. Ainsi, un Etat ne saurait par un traité introduire chez lui l'esclavage, forcer ses sujets à embrasser telle ou telle religion, entraver par violence le commerce des autres nations, obliger un autre Etat à faire une guerre injuste. Un Etat peut refuser d'exécuter les conditions d'un traité d'alliance passé avec des pays qui commencent une guerre injuste : c'est ce que fit l'Italie en 1914, lorsqu'elle ne se considéra pas comme liée par son traité d'alliance vis-à-vis de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie, au moment où elles entreprirent la grande guerre. On peut encore considérer comme ayant un objet illicite les traités qui à la fin du XVIII[e] siècle ont institué le partage de la Pologne. Ont au contraire un objet licite les traités faits en vue de réprimer la traite des nègres, la désertion des soldats et des matelots, la contrebande, etc., etc.

Il n'est pas toujours aisé de décider si un traité est contraire à une règle consacrée par le droit international. On peut supposer, par exemple, que par traité un Etat énonce une règle du droit

des gens opposée à une autre règle de ce droit que l'Etat avait formulée dans un traité antérieur : comment admettre qu'un Etat puisse être mis en échec par un principe de droit international émanant d'un autre traité et qui n'a que la force juridique de ce dernier ? Il y a alors en conflit deux obligations *de même ordre;* pourquoi l'une devrait-elle céder devant l'autre ? Il semble que, dans ce cas, la solution devrait être que l'Etat sera tenu de part et d'autre : si les deux obligations sont incompatibles, l'Etat qui les a assumées ne pourra en exécuter qu'une, mais il sera responsable de la non exécution de l'autre. En définitive, on ne saurait vraiment parler d'une règle internationale d'un traité contraire à une règle internationale d'un précédent traité, et dont l'objet serait dès lors illicite, que si la seconde de ces règles était *d'un degré supérieur* à la première. Mais cela est-il possible ? Y a-t-il des cas dans lesquels une obligation doive être considérée comme ayant une valeur supérieure à une autre ? Dans la réalité, les obligations internationales ne sont pas toutes sur le même plan : il y a entre elles une certaine hiérarchie, toutefois difficile à déterminer. Il en est qui ont un caractère universel ou tout au moins général ou qui résultent de traités collectifs ; elles doivent être respectées par les règles particulières qu'un Etat veut ensuite établir et ne sauraient être écartées par de simples traités bilatéraux. L'histoire offre ici des précédents. — La déclaration de Paris du 16 avril 1856 sur le droit maritime contient l'engagement par les Etats de ne pas conclure d'accords particuliers nuisant à l'effet de cette convention. — En 1846, la France et la Grande-Bretagne ont protesté contre l'annexion de Cracovie par l'Autriche. — En 1919, à la conférence de la Paix de Paris, lorsqu'on envisagea certaines modifications aux clauses du traité de Vienne de 1815, on demanda l'assentiment de toutes les puissances signataires du traité et aussi de celles qui avaient été neutres pendant la guerre mondiale. — D'après l'article 20 du Pacte de la Société des Nations, les Etats membres de la Société ne peuvent prendre d'engagements contraires au Pacte : celui-ci est ainsi présenté comme supérieur aux autres traités. — A la conférence de Washington de décembre 1921, pour le règlement de la question du Pacifique, la Chine, afin d'empêcher la signature de traités répréhensibles en ce qui la concernerait, demanda qu'il fût stipulé que « les puissances conviennent de ne pas conclure entre elles de traités ou d'accords affectant directement la Chine ou un arrangement général dans les régions du Pacifique sans en avoir au préalable donné notification à la Chine et l'occasion d'y participer ». Cette proposition ne fut pas acceptée. Un délégué britannique, M. Balfour, fit remarquer qu'une pareille stipulation impliquait la limitation des droits des puissances de conclure des

traités et que le meilleur moyen d'éviter que des traités eussent un objet critiquable était l'obligation pour les Etats contractants de publier leurs conventions, conformément à la règle posée par l'article 18 du Pacte de la Société des Nations (1).

819[1]. — Est-il bien vrai qu'à peine d'avoir un objet interdit un traité ne doive pas d'une manière générale porter atteinte aux clauses d'une précédente convention relatives soit aux droits d'autres Etats soit à une règle de droit international public ? Cela revient en définitive à se demander s'il existe en droit des gens une théorie des droits acquis. — Or, à cet égard, il est permis de concevoir deux doctrines absolues, qui ont été effectivement soutenues. — On a d'abord prétendu qu'il n'y avait pas de droits acquis en droit international public. C'est l'opinion émise par M. Alejandro Alvarez (2). Et, à l'appui de cette thèse, on a fait remarquer que, s'il y avait ici des droits acquis à respecter, le droit international se trouverait en quelque sorte immobilisé et ne pourrait plus être l'objet d'aucun progrès : toute modification apportée à ce droit doit en effet nécessairement toucher à des droits anciens. — Un système tout opposé affirme, au contraire, qu'il existe des droits acquis en matière internationale comme en toute autre matière. C'est par un sentiment de justice élémentaire qu'en matière de législation interne on respecte les droits acquis ; est-ce que le même sentiment de justice ne doit pas inspirer le législateur en matière internationale à l'égard des droits acquis des peuples, toutes les fois au moins que ces droits découlent non pas de traités arbitraires mais d'accords inspirés par des principes supérieurs de justice, de liberté et de fraternité ? Nier d'une façon absolue l'existence des droits acquis aboutirait dans la réalité à la négation du droit tout court. Il n'est pas, au surplus, exact de dire qu'en imposant le respect des droits acquis on empêche tous progrès de se réaliser: si on doit respecter les droits acquis, il ne s'ensuit pas que rien ne puisse être changé à ces droits acquis ; seulement pour que les changements y soient possibles il faudra l'assentiment de tous les Etats qui y participent. Cette seconde opinion est celle généralement admise (3). — Des systèmes intermédiaires ont encore été proposés. Certains pensent qu'en droit international il n'y a de droits acquis que ceux qui sont vraiment des droits patrimoniaux de l'Etat, comme ceux consistant en la possession d'un territoire. D'autres distinguent: 1° les règles résul-

---

(1) V. le Temps du 11 décembre 1921, p. 1.

(2) Il l'a soutenue à la conférence de Barcelone sur le régime des voies navigables en 1921. Comptes-rendus, pp. 97, 208, 221.

(3) Elle a été défendue notamment à la conférence de Barcelone par M. Vallotton au nom de la Suisse (pp. 81 et 88) et par M. Scassi au nom de la Grèce (pp. 97, 205, 209).

tant d'un traité-loi et pour lesquelles il n'y a pas de droits acquis parce qu'il s'agit de règles concernant l'organisation internationale et l'intérêt général, qui, dès lors, réclament pour progresser de constantes modifications ; 2° les règles résultant d'un traité-contrat qui, constituant un échange de volontés entre un petit nombre d'Etats et étant destinées à satisfaire leurs intérêts opposés, ne sont pas contraires à l'idée de droits acquis. — Pour notre part, nous estimons qu'il existe en droit international aussi bien qu'en droit interne des droits acquis qu'il faut respecter, mais que ceux-ci sont uniquement les droits qui dérivent d'une règle mettant en cause un droit fondamental des Etats ou constituant un principe de droit international public consacré universellement ou tout au moins généralement par l'usage. Il nous paraît, d'ailleurs, que le respect de ces droits acquis ne saurait faire obstacle à leur modification du consentement unanime des Etats intéressés.

C. — Capacité

820. — La capacité est un élément plus important en droit international public qu'en droit privé. — Le droit de négocier est un attribut essentiel de la souveraineté. En conséquence, ne peuvent conclure des traités sans aucune limitation que les Etats souverains. Pour les Etats dont la souveraineté est plus ou moins restreinte, soit à raison de leur union avec d'autres, soit à cause de leur subordination qui les fait qualifier parfois d'Etats mi-souverains, la capacité de contracter est plus ou moins étendue : nous l'avons précédemment déterminée en ce qui concerne l'Union personnelle, l'Union réelle, la Confédération, l'Etat fédéral, les Etats dits mi-souverains, les Etats protégés (V. n°s 165 et s., 175 à 194, 268 et s.). Rappelons les solutions admises: 1° Dans l'Union personnelle, la capacité de passer des traités demeure entière pour chaque Etat. 2° Dans l'Union réelle, elle est confondue pour être exercée en commun par les Etats unis. 3° Les Etats membres d'une Confédération gardent la capacité de traiter, excepté sur les points qui ont été remis par le pacte au pouvoir confédéral. 4° Dans l'Etat fédéral, la conclusion des traités est en principe réservée à l'autorité commune qui représente tous les Etats de la fédération. Mais exceptionnellement elle peut être dans une certaine mesure accordée aux Etats particuliers. 5° Pour les Etats protégés, leur capacité de passer des traités disparaît le plus ordinairement ; ils sont uniquement représentés dans les conventions internationales par l'Etat protecteur ou bien les conventions qu'ils passent sont soumises au contrôle de la puissance protectrice. 6° La capacité de traiter des Etats mi-souverains est

déterminée par les conventions spéciales entre eux et l'Etat dont ils relèvent : en principe, les Etats vassaux n'ont pas la faculté de passer des traités ; ils ne l'ont que très exceptionnellement pour les questions d'ordre économique et de police. — En ce qui concerne les colonies, possessions et dépendances des Etats, il faut, on le sait (n° 816), faire une place à part aux dominions britanniques, devenus dans les temps modernes de plus en plus des *self-governments* indépendants. La guerre mondiale de 1914, qui a cimenté l'unité morale des nations constitutives de l'empire Britannique, a achevé leur affranchissement politique. Confirmant des déclarations des 16 avril 1917 et 19 mars 1919, la conférence internationale de Londres, le 10 octobre 1923, a précisé que « tout gouvernement de l'empire Britannique a le droit de négocier un traité », sous la condition d'avertir au préalable les membres de la Société des nations britanniques « susceptibles d'être intéressés ».

Qui a compétence pour engager les Etats par un traité ? Ce sont les chefs des Etats qui ont l'initiative des traités. Ils l'exercent quelquefois directement eux-mêmes. Ainsi la Sainte-Alliance en 1815 fut personnellement conclue par les empereurs d'Autriche et de Russie et le roi de Prusse. De même, le traité des préliminaires de paix de Villafranca du 11 juillet 1859 fut passé en personne par les empereurs d'Autriche et de France. Mais ils ne l'exercent le plus souvent que par l'intermédiaire de leurs ministres des affaires étrangères ou par celui de négociateurs qu'ils désignent. Ces négociateurs sont tantôt les ministres accrédités auprès des gouvernements contractants, tantôt des plénipotentiaires spéciaux. Ils doivent être munis de « pleins pouvoirs », c'est-à-dire du titre officiel qui constate le mandat dont ils sont investis pour négocier : il ne faut pas à cet égard confondre les pleins pouvoirs avec les « instructions » qui sont des directives secrètes du gouvernement à ses agents. En principe, chaque Etat dirige ses représentants ; mais il peut arriver qu'un Etat agisse au nom d'un autre dans une négociation. Par exemple, en cas de protectorat : la France agit pour la Tunisie dans les traités avec les puissances étrangères. Autre cas : en 1867, fait assez rare, la Prusse a signé en son nom et en celui de plusieurs autres Etats allemands. Que décider si un traité est signé par une autorité incompétente ou nommée d'une façon irrégulière ? Des engagements de cette nature sont ce qu'on appelle des *sponsiones* : le pouvoir de l'Etat qui a l'initiative des traités peut les accepter ou les désavouer et, dans cette dernière hypothèse, si l'autre Etat contractant s'est déjà exécuté, il faut rétablir les choses dans leur état antérieur. Un traité passé par un gouvernement de fait engage-t-il l'Etat légal ? Il y a là une question importante qui se

pose en cas de révolution, d'usurpation ou d'interrègne : nous l'avons déjà examinée (n° 215²) (1).

§ 2. — Conditions de validité extrinsèques ou de forme (2)

821. — Les conditions de forme des traités se rapportent à leur négociation, à leur conclusion et à leur rédaction, ainsi qu'à leur ratification et à leur enregistrement. Il faut aussi parler de leur promulgation et de leur publication.

A. — Négociation, conclusion et rédaction des traités

821¹. — Au point de vue des personnes qui peuvent négocier et conclure un traité, plusieurs cas sont à envisager. La négociation et la conclusion peuvent avoir lieu parfois directement entre chefs d'Etat. Mais cela est plutôt rare, surtout à l'époque moderne. En règle générale, ce sont les ministres des affaires étrangères qui personnellement s'occupent de préparer les traités. Le plus généralement, ils agissent par l'intermédiaire de représentants diplomatiques auxquels sont adjoints des délégués techniques. Et ces représentants, pour préparer le traité, se réunissent dans des assemblées auxquelles on donne le nom de congrès ou de conférences. Ces congrès ou conférences ont d'ordinaire un caractère diplomatique officiel. Quelquefois, ils ont un caractère privé et sont composés de particuliers ou de sociétés de différents pays intéressés dans une question internationale. (*Ex.:* Congrès de Londres en 1899 relatif à la traite des blanches et qui a préparé le congrès diplomatique de Paris en 1902), ou ont un caractère mixte, privé mais auquel les gouvernements s'associent en envoyant des délégués (*Ex.:* Congrès des Sociétés de la Croix-Rouge) Tout au moins en Europe, le pouvoir législatif n'intervient pas directement dans la confection des traités: la publicité des débats parlementaires se concilie mal avec celle-ci. Il en est dfféremment, au contraire, aux Etats Unis d'Amérique: un comité composé de parlementaires, dit comité des affaires étrangères, est consulté pour la confection des traités et son président a, en fait, à ce sujet, souvent des pouvoirs plus considérables que le secrétaire d'Etat aux affaires étrangères. — En matière de préparation des traités, la Société

---

(1) Comp. Barisien, *Le Parlement et les traités*, 1913. — Despagnet, *Les difficultés internationales venant de la constitution de certains pays*, R. D. I. P., t. II, pp. 184 et s. — Wright, *Treaties and the constitutional separation of powers in the United States*, A. J., 1918, p. 64.

(2) Comp. Giannini, *Etude sur le défaut de technique juridique dans la rédaction des traités internationaux*, Bulletin de la Société de législation comparée, 1915, p. 65.

des Nations a introduit un procédé nouveau: la préparation d'un traité par l'intervention du Conseil ou de l'Assemblée, mais la Société des Nations ne peut poser des règles nouvelles sans le consentement des Etats intéressés. C'est la procédure qu'on employa notamment pour le statut de la Cour internationale de justice qui a été préparé par un comité de juristes réuni à la Haye; le projet rédigé par ce comité fut présenté à la Société des Nations et approuvé par le Conseil, puis un protocole fut rédigé que les membres de la Société ont été invités à signer. — Les traités de paix qui ont terminé la guerre mondiale de 1914 ont introduit aussi une procédure particulière en ce qui concerne la conclusion des traités, tout au moins pour certains d'entre eux. Aux termes de l'article 405 du traité de Versailles, et aussi des articles correspondants des autres traités, il est dit en effet que la Conférence générale du travail de la Société des Nations peut arrêter à la majorité des deux tiers des voix des délégués présents « un projet de convention *à ratifier* par les membres (de la Société des Nations) ». Il en résulte que, pour les conventions relatives au travail, le texte ne doit plus, comme jusqu'ici, être conclu ou signé par les organes compétents d'après le droit public des Etats intéressés, c'est-à-dire dans la plupart des cas par les chefs d'Etat (art. 8, loi constitutionnelle française; art. 59, constitution néerlandaise; art. 68, constitution belge, etc.). mais doit être fixé par une conférence à la majorité des deux tiers des voix. Un projet de convention arrêté par la conférence, mais contre lequel auront voté les représentants d'un certain Etat, devra donc néanmoins, en vertu de l'article 405, être soumis à la ratification de cet Etat (qui naturellement pourra la refuser): ainsi une conclusion (signature) de la convention, intervenant à la conférence même ou plus tard, ne sera plus nécessaire avant qu'elle puisse être ratifiée, dès lors qu'il y aura eu un vote de l'organe de la collectivité des nations (1). — Les pourparlers et les échanges des idées concernant la négociation et la conclusion d'un traité peuvent être écrits ou verbaux; mais on en conserve toujours procès-verbal.

821². — Les traités ne sont soumis à aucune forme sacramentelle. Rien n'empêcherait de concevoir des traités verbaux; l'histoire en offre des exemples: en 1697, le tsar Pierre le Grand et l'électeur de Brandebourg Frédéric III, dans l'entrevue de Pillau, promirent solennellement de s'entr'aider de toutes leurs forces, si l'occasion s'en présentait, contre tous leurs ennemis et particulièrement contre la Suède et, s'étant donné la main, ils s'em-

(1) V. Van Eysinga, *Le droit de la Société des Nations et les constitutions nationales*, R. D. I., 3e série, t. I, p. 147.

brassèrent et consacrèrent leur engagement par un serment. Mais ces exemples sont rares: l'importance des conventions veut qu'on en conserve la preuve et qu'on en précise les clauses. C'est donc en principe sous la forme d'un acte écrit que les traités sont passés. Quelles règles président à leur rédaction ? D'habitude, l'écrit, l'instrument du traité, contient un préambule, la désignation des plénipotentiaires, la justification de leur qualité, les diverses clauses du traité, un article final constatant le concours des volontés, l'indication du lieu, de la date, du nombre des originaux dressés, la signature, le cachet et le nom de chacun des négociateurs. — Les plénipotentiaires dont les noms, signatures et cachets figurent au bas du traité sont les mêmes que ceux indiqués en tête de ce traité. Telle est du moins la règle. Il y a toutefois des exceptions à cette règle: ainsi les négociateurs qui ont signé la convention de navigation aérienne du 13 octobre 1919 ne figuraient pas tous parmi ceux mentionnés au début du texte: le préambule réservait expressément « la faculté de pourvoir pour la signature au remplacement des plénipotentiaires désignés ».

Dans le *préambule,* ou exorde, sont énoncés les motifs, les causes et les objets de la négociation. Il est souvent précédé d'une invocation: *Au nom de la très sainte et indivisible Trinité* (traité de Paris du 14 septembre 1815); *Au nom du Dieu tout-puissant* (traité de Paris du 30 mars 1856; traités de Berlin des 13 juillet 1878 et 26 février 1885). Dans les temps les plus contemporains, l'usage d'une invocation à la divinité semble avoir disparu. La laïcité de la démocratie a pénétré en cette matière. *Exemples:* traités de paix de Versailles, Saint-Germain, Neuilly, Trianon et Sèvres de 1919-1920; traité de Lausanne du 24 juillet 1923; traités de Washington des 13 décembre 1921 et 6 février 1922. L'invocation ne se trouve pas en général dans les actes dénommés « conventions ». — Après l'invocation, quand elle se rencontre dans le traité, sont indiqués les Etats au nom desquels celui-ci est signé. Cette indication se fait par la désignation des souverains et chefs de ces Etats. C'est tout au moins la coutume qui avait été jusqu'à une époque récente universellement suivie. Elle tend aujourd'hui à être plus ou moins abandonnée. Dans de nombreux traités modernes, c'est par l'indication des Etats mêmes et non plus par celle de leurs souverains et chefs que commence le texte des traités, les souverains et chefs n'étant mentionnés que pour la désignation des plénipotentiaires. Ainsi a-t-on procédé dans les traités de paix de 1919-1920 (Versailles, etc.) et de 1923 (Lausanne) et dans les traités de Washington de 1921 et 1922. De même, dans le traité signé le 8 août 1924, entre la Grande-Bretagne et l'Union des Républiques soviétiques, il n'a plus été question, dans la formule employée au début de l'acte,

du roi de Grande-Bretagne, d'Irlande et des Dominions britanniques d'outre-mer, ni de l'empereur des Indes; cette formule a été remplacée par celle-ci: « La Grande-Bretagne et l'Irlande du nord d'une part, et l'Union des Républiques socialistes d'autre part... », etc. On a donné de cette modification, qui ne tient aucun compte de l'existence de la monarchie et de l'empire Britanniques, les deux explications suivantes: 1° La coutume veut que lorsqu'un traité est signé, si le chef d'Etat d'une des puissances contractantes est mentionné, le chef d'Etat de l'autre puissance soit également indiqué. Or, du côté des Soviets, aucune personnalité officielle ne correspond à un monarque ou à un président, le traité étant signé, non pas avec la Russie, mais avec l'Union des Républiques socialistes des Soviets; en d'autres termes, l'Union ne possède aucun représentant officiel, et sa Constitution lui permet d'autre part de s'adjoindre toute nation du monde qui se conforme aux principes soviétiques. Cette explication ne paraît pas très sérieuse, car les représentants diplomatiques accrédités auprès du gouvernement des Soviets présentent leurs lettres de créance au président du comité exécutif, qui remplit ainsi le rôle de chef d'Etat. 2° On peut considérer comme établi que les Dominions britanniques se gouvernent eux-mêmes et ne font pas partie des traités auxquels ils n'ont pas consenti. Or si un traité avec une puissance étrangère porte la signature du roi, il faut logiquement qu'il devienne obligatoire pour tous les Dominions. Pour éviter cet inconvénient, il était nécessaire de trouver une nouvelle formule qui engageât seulement une partie et non pas l'ensemble de l'empire. Cette formule marque une étape nouvelle dans la décentralisation de l'empire Britannique (1).

822. — Les clauses du traité sont formulées en articles numérotés. Les derniers fixent la durée du traité et le délai dans lequel les ratifications seront échangées.

Les traités sont souvent accompagnés d'articles séparés *additionnels* ou *complémentaires*. Tantôt ces articles sont publics : leur objet est alors de préciser le sens de certaines parties de l'acte; tantôt, au contraire, ils sont secrets: ils constituent alors des modifications ou des contradictions aux clauses de l'acte ostensible.

Aux traités principaux on joint aussi fréquemment : 1° des *conventions additionnelles*, ayant habituellement pour objet de régler la situation faite par le traité à des Etats qui n'y ont pas participé ou de statuer sur un point particulier n'ayant qu'un rapport éloigné avec la convention principale ; 2° des *déclara-*

---

(1) V. le Temps du 10 août 1924.

tions annexes ou *additionnelles,* contenant la reconnaissance par les Etats signataires de certains principes d'intérêt général auxquels ils entendent se conformer à l'avenir ou faisant connaître la ligne de conduite qu'ils s'engagent à suivre relativement à des points prévus dans le traité principal.

Il existe fréquemment dans les traités des *protocoles de clôture,* qui contiennent des précisions ou des compléments de texte de la convention passée.

822². — Les traités sont écrits à la main. C'était du moins la coutume jusqu'à une époque récente. Depuis un certain nombre d'années, on les fait imprimer. Ainsi, ont été imprimés les traités de paix qui en 1919 et en 1920 mirent fin à la guerre mondiale. Ces derniers traités, on doit le noter, étaient d'une étendue inusitée.

822³. — Les traités sont rédigés dans la langue qui est choisie par les Etats signataires. Le plus souvent, ils sont rédigés dans les langues des puissances contractantes ou de quelques-unes d'entre elles, que ces langues soient leurs langues nationales ou leurs langues d'usage diplomatique habituel (le français pour la Russie, l'anglais pour le Japon) ; ils sont parfois rédigés, en outre, en une langue tierce, qui est d'ordinaire le français. Certains traités ont été rédigés exclusivement en français. Quand un traité est rédigé en plusieurs langues, on indique généralement celui des textes qui doit faire foi; lorsqu'il y a une rédaction du document en une langue tierce, c'est la rédaction en cette langue tierce qui est considérée comme le texte original et reconnue comme faisant foi. Quelquefois il est déclaré que les divers textes dans les langues des pays contractants auront également autorité. Ce dernier procédé comme le défaut de déclaration sur le texte qui doit avoir autorité sont de nature à entraîner des difficultés en ce qui concerne l'interprétation du traité: faute de mention du texte faisant foi dans le traité d'Ucciali signé entre l'Abyssinie et l'Italie le 25 mai 1889, et qui avait été rédigé en italien et en abyssin, un grave conflit, qui conduisit à la guerre, s'éleva entre les deux pays. — Le traité de paix de Versailles avec l'Allemagne du 28 juin 1919, rédigé en français et en anglais, a déclaré que les deux textes feraient foi ; le traité de paix de Saint-Germain avec l'Autriche du 10 septembre 1919 a été rédigé en trois langues : français, anglais, italien : il a été dit qu'en cas de divergence le texte français ferait foi, excepté dans la partie relative au pacte de la Société des Nations et la partie relative au travail, dans lesquelles les textes français et anglais auraient même valeur : même règle dans les traités de paix de Neuilly avec la Bulgarie, de Trianon avec la Hongrie, de Sèvres avec la Turquie, également rédigés en trois langues. — Mais, même en 1919 et en 1920, il y eut des cas où la langue française reprit sa

position prédominante : les trois conventions qui furent signées le même jour que le traité de Saint-Germain, le 10 septembre 1919, entre toutes les puissances qui avaient signé le pacte de la Société des Nations et qui concernaient le commerce des armes et munitions dans le monde, le régime des spiritueux en Afrique et la revision des actes de Berlin et de Bruxelles, furent écrites uniquement en français (1). — Le gouvernement des Etats-Unis n'a jamais admis qu'un traité d'ordre politique dût être écrit uniquement en français. Ainsi, le premier traité franco-américain, celui que Louis XVI conclut en 1778 avec les insurgés du Nouveau-Monde, fut rédigé en deux textes, l'un français et l'autre anglais, sur la demande expresse du gouvernement constitué en Amérique. Ce fait explique en partie pourquoi les traités de Versailles et de Saint-Germain, auxquels participèrent les Etats-Unis, n'ont pas été rédigés exclusivement en français (2). Il était difficile pour la France de se montrer moins tolérante en 1919, alors que les armées immenses de l'empire Britannique et des Etats-Unis venaient de verser leur sang sur le territoire français, sous le commandement d'officiers qui parlaient anglais à leurs hommes. — Les traités de paix que passèrent en 1918 l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Bulgarie et la Turquie successivement avec l'Ukraine (Brest-Litovsk, 9 février 1918, art. 10), la Russie des Soviets (Brest-Litovsk, 3 mars 1918, art. 13) et la Roumanie (Bucarest, 7 mai 1918, art. 26), furent écrits dans les langues des divers Etats contractants, et il fut stipulé que les textes faisant foi dans les rapports de deux de ces Etats seraient ceux rédigés dans leur propre langue, chacun des deux textes ayant même autorité. — Un cas curieux s'est produit en 1833 dans les rapports des Etats-Unis et du Siam : le traité d'amitié du 29 mars 1833 signé entre ces deux pays fut écrit en deux originaux, l'un en siamois, et l'autre en anglais; mais les Américains ignoraient le

---

(1) Lorsque le diplomate français, M. de Peretti, au nom de la commission qui les avait préparées, les apporta devant le conseil suprême où M. Balfour représentait le gouvernement britannique, quelqu'un fit observer qu'il n'y avait pas de texte anglais. M. de Peretti répondit qu'il s'agissait de modifier ou de compléter des actes rédigés uniquement en français, et que, par conséquent, il n'y avait aucune raison pour changer de coutume. M. Balfour l'écouta et, donnant une preuve de bonne foi et de grande liberté d'esprit, répliqua aussitôt : « Il a raison ». — V. le Temps du 25 août 1921, p. 1.

(2) A la conférence de Paris, en 1919, le président des Etats-Unis, M. Wilson, après avoir reconnu la position historique de la langue française et rendu hommage à sa précision et à sa subtilité, a, sans être contredit, revendiqué pour la langue anglaise le droit d'être appelée « la langue diplomatique du Pacifique » (Comp. lettre de M. Briand, président du Conseil des ministres de France, à M. Frédéric Masson, secrétaire perpétuel de l'Académie française, du 24 août 1921, Temps du 25, p. 4).

siamois et les Siamois l'anglais, de sorte qu'une traduction portugaise et une traduction chinoise furent annexées au traité pour servir de témoignage de son contenu (1).

822[3]. — D'ordinaire un traité est signé en même temps par tous les plénipotentiaires. Mais quelquefois, comme il peut se trouver qu'un gouvernement ne soit pas en état de donner son assentiment complet, il est entendu par une clause ajoutée que les signatures pourront être fournies jusqu'à une certaine date. Si un Etat laisse passer le délai, il ne pourra plus signer et il ne pourra plus participer au traité que par un accord nouveau. — La succession des signatures est généralement déterminée par l'ordre alphabétique des Etats d'après la langue française.

822[4]. — La date du traité, à laquelle il faut le citer, est celle de sa signature. On indique parfois les traités par la date de leur entrée en vigueur : c'est là une mauvaise habitude qui est susceptible d'occasionner des confusions. On ne doit pas non plus les indiquer par la date de leur ratification ou de leur enregistrement.

822[5]. — Un traité entre deux Etats est signé en deux originaux, et chaque Etat reçoit un exemplaire original de ce traité. La même règle a été aussi suivie en cas de traités collectifs. Il est dressé autant d'originaux qu'il y a d'Etats contractants: en tête et dans le corps de l'exemplaire qui doit lui rester, chaque Etat est désigné le premier et son ministre plénipotentiaire y est nommé le premier. Le traité de paix de 1814 fut formé de plusieurs traités: la France signa avec chacun des Alliés un traité de paix, rédigé de la même manière sauf en quelques rares articles; ce furent comme une série de traités à deux. A Vienne, en 1815, la forme fut différente: il n'y eut qu'un seul acte que tout le monde signa, et comme il y avait huit Etats signataires chacun en reçut un exemplaire. Pour la convention sanitaire de Paris du 3 février 1852, un exemplaire type fut signé par tous les contractants et déposé à Paris, et chaque Etat reçut un texte de la convention signé par lui-même et par la France. Le procédé appliqué dans les temps les plus modernes est le suivant : le traité est rédigé en un exemplaire unique qui est conservé au ministère des affaires étrangères d'un pays désigné, d'ordinaire du pays où le traité a été signé, et chacun des Etats reçoit une copie certifiée conforme qui lui est remise par le gouvernement dépositaire : ainsi fut-il pratiqué pour les traité de paix de 1919-1920.

823. — Si, au cours de la négociation d'un traité, l'accord s'établit sur divers points principaux ou accessoires, il est constaté dans un *protocole* signé de toutes les parties. Mais cette signature est insuffisante à rendre cet accord obligatoire pour les contrac-

---

(1) V. Brown Scott, *Le français langue diplomatique moderne*, 1924, p. 2.

tants. Il ne deviendra tel que par la signature de l'acte final et définitif du traité, constatant que l'entente s'est formée sur tous les points dont l'ensemble constitue le traité lui-même.

823[1]. — La signature donnée par les parties à un traité est en général pure et simple. Ne peut-on pas la concevoir aussi conditionnelle, fournie sous certaines réserves ? Des réserves peuvent être ici de diverses natures. D'ordinaire, elles portent sur des articles ou sur des alinéas d'articles du traité avec la signification qu'on refuse d'accepter les obligations résultant des dits articles ou alinéas. Mais elles peuvent aussi concerner l'interprétation à donner à certaines clauses ou préciser le caractère facultatif de quelque disposition.

C'est à une époque relativement récente, au cours du XIX[e] siècle, lorsque s'établit l'usage de conclure des traités entre un grand nombre d'Etats, qu'apparut l'institution des réserves à la signature. Il y a de grandes chances dans les conventions collectives pour que des divergences de vues se manifestent sur divers points entre les parties contractantes ; or on estima qu'il était préférable d'autoriser les Etats à faire des réserves tout en signant la convention sur les dispositions qu'ils jugent contraires à leurs intérêts plutôt que de risquer d'aboutir par leurs divergences de vues à des refus de signature de la convention elle-même. Mais il faut reconnaître que, au point de vue purement juridique, la pratique des réserves est à l'opposé de la notion de traité. « Traduction d'un désaccord des puissances, la réserve, remarque très justement M. Pomme de Mirimonde, va permettre à chaque contractant lors de la signature de faire un choix entre les dispositions qui lui agrèent et celles qui lui déplaisent. La règle de procédure qui préside aux négociations va de ce fait elle aussi être transformée. L'accord des volontés exige l'unanimité dans les décisions prises par un congrès: si on admet les réserves, la seule majorité désormais suffira » (1). Un traité ne forme-t-il pas dans la réalité un ensemble dont les diverses parties se conditionnent respectivement ? La charge inscrite dans un article est compensée par un avantage inséré dans un autre ; supprimer le premier sans toucher au second, c'est porter atteinte au traité tout entier. Comment admettre, au surplus, q'une même convention n'entraîne pas les mêmes droits et les mêmes obligations sans distinction vis-à-vis de ceux qui y participent ? Entre un contractant qui signe la convention en bloc, purement et simplement, et un autre qui la signe partiellement, avec des réserves, la situation n'est vraiment pas égale: s'il fallait reconnaître que les réserves d'un Etat s'imposent aux autres Etats signatai-

(1) Pomme de Mirimonde, *op. cit.*, p. 19.

res, alors l'égalité des parties serait loin d'être une vérité. — Pour nous, des réserves à la signature ne sont acceptables que si toutes les puissances contractantes consentent à y donner, expressément ou tacitement, leur adhésion: il y aura alors finalement un traité nouveau, entièrement distinct de celui qu'on avait primitivement négocié. Si les signataires purs et simples ne consentent pas, ils seront en droit d'obliger leurs contractants qui ont fait des réserves à y renoncer ou à souffrir que la convention ne s'applique pas dans les rapports des puissances intéressées.

En dépit des inconvénients qu'il présente, le procédé des réserves s'est cependant largement répandu dans les temps modernes. Les exemples les plus typiques de l'usage qui a été fait de ce procédé sont ceux qu'offrent les conventions discutées à la Haye aux conférences de la Paix, en 1899 entre 26 Etats et en 1907 entre 44 puissances. Sur les trois conventions passées à la Haye le 29 juillet 1899, deux, en effet, ont entraîné des réserves : la convention sur le règlement pacifique des conflits internationaux, les réserves, toutes différentes, des Etats-Unis, de la Roumanie, de la Serbie et de la Turquie, et la convention sur l'adaptation de la convention de Genève à la guerre maritime, les réserves au sujet de l'article 10 de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne, de la Turquie et des Etats-Unis. Plus nombreuses encore furent les réserves à la signature en ce qui concerne les conventions de la Haye du 18 octobre 1907. Sur treize conventions, onze ont soulevé des réserves distinctes à la suite des signatures, et, si on additionne ces réserves, on arrive au chiffre énorme de 61 : 8 (Etats-Unis, Brésil, Chili, Grèce, Japon, Roumanie, Suisse, Turquie) à la convention I; 10 (Argentine, Bolivie, Colombie, République Dominicaine, Equateur, Grèce, Guatemala, Pérou, Salvador, Uruguay) à la convention II; 6 (Allemagne, Autriche-Hongrie, Japon, Monténégro, Russie, Turquie) à la convention IV ; 2 (Argentine, Grande-Bretagne) à la convention V ; 2 (Allemagne, Russie) à la convention VI ; 1 (Turquie) à la convention VII ; 6 (Allemagne, République Dominicaine, France, Grande-Bretagne, Siam, Turquie) à la convention VIII ; 5 (Allemagne, Chili, France, Grande-Bretagne, Japon) à la convention IX ; 4 (Chine, Grande-Bretagne, Perse, Turquie) à la convention X ; 10 (Chili, Cuba, Equateur, Guatemala, Haïti, Perse, Salvador, Siam, Turquie, Uruguay) à la convention XII; 7 (Allemagne, République Dominicaine, Grande-Bretagne, Japon, Perse, Siam, Turquie) à la convention XIII (1). On doit aussi signaler que la convention de Genève du 6 juillet 1906 a fait l'objet de plusieurs réserves à la signature

---

(1) V. Brown Scott, *Les conventions et déclarations de la Haye de 1899 et 1907*, 1918, pp. 233, 240 et s.

de la part de la Perse, de la Chine, de la Corée, du Japon et de la Grande-Bretagne. La conférence de la Paix de Paris de 1919 n'a pas accepté la proposition de la Chine de signer le traité de Versailles sous certaines réserves. De même, au sujet du traité de Saint-Germain du 10 septembre 1919, les gouvernements alliés n'ont pas admis que la Yougoslavie et la Roumanie signassent sous réserve de l'exclusion de certaines stipulations: ces deux Etats ont fini le 3 et le 19 décembre 1919, après de longues négociations, par signer le traité dans la forme présentée. Dans la convention de Londres du 30 août 1888 sur le régime des sucres, presque tous les contractants ont déclaré ne donner leur adhésion que si les autres la donnaient: chacun attendant ainsi avant de se décider la décision des autres, la convention devenait inapplicable.

Comment, dans la pratique, le régime des réserves a-t-il été mis en œuvre? Le système suivi a été qu'on peut se prévaloir à l'encontre de chaque contractant des réserves qu'il a faites. Ainsi, en 1914, au début de la guerre mondiale, il a été décidé par la jurisprudence des prises de la France, comme par celle de la Grande-Bretagne, que les Allemands n'avaient le droit d'invoquer ni l'article 3, ni l'article 4 § 2 de la convention VI de la Haye sur les navires de commerce ennemis ayant quitté leur dernier port de départ avant la déclaration de guerre, à cause des réserves qu'ils y avaient faites (affaire *Porto*, 10 novembre 1914; *Barmbek*, 8 décembre 1914; *Frida Mahu*, 25 décembre 1914; Paul Fauchille, *Jurisprudence française en matière de prises maritimes*, pp. 1 et s.; — affaires *Perkes*, 4 septembre 1914; *Marie Glaeser*, 11 septembre 1914; *Roumanian*, 7 décembre 1914; Paul Fauchille et Jules Basdevant, *Jurisprudence britannique en matière de prises maritimes*, t. I, pp. 3, 4, 69) (1).

Lorsqu'une réserve est présentée à la signature, deux situations distinctes peuvent se produire. Ou bien l'Etat l'ayant faite n'en parle plus au moment de la ratification, et alors la ratification pure et simple doit effacer la réserve faite antérieurement. Ou bien, au contraire, au moment de la ratification, l'Etat maintient sa réserve, et dans ce cas il faut en tenir compte dans les conditions précédemment indiquées.

En fait, les réserves ne se pratiquent guère dans les traités simplement bilatéraux. Dans ces traités, quand des modifications y sont ajoutées, c'est sous la forme d' « articles secrets », ce qui est un peu différent des réserves: les articles secrets supposent toujours l'accord des parties du traité.

---

(1) V. Pillet, *op. cit.*, pp. 86 et s. — Pomme de Mirimonde, *op. cit.*, pp. 18 et s. — Vexler, *op. cit.*, pp. 127 et s.

823². — Si en général les plénipotentiaires chargés de négocier un traité apposent leurs signatures proprement dites au bas de celui-ci dès qu'ils se sont entendus sur ses clauses, il se peut cependant que par exception il n'en soit pas ainsi. Il peut arriver qu'un traité soit, non point signé, mais seulement *paraphé*, par les représentants des Etats intéressés. Cela a lieu lorsque ces Etats ou quelques-uns d'entre eux n'ont pas donné de pleins pouvoirs pour signer à leurs représentants, lorsqu'il y a incertitude sur l'intention où se trouvent certains gouvernements d'approuver l'accord tel qu'il sera réalisé. Tandis que la signature, c'est-à-dire l'apposition par le délégué de son nom même, lie son gouvernement, le simple paraphe, signature abrégée qui comprend d'ordinaire les seules initiales du nom, n'engage en effet que la propre responsabilité du délégué. — C'est le cas qui s'est produit en fait au mois d'octobre 1925 à propos du pacte de sécurité et des traités d'arbitrage qu'adoptèrent à Locarno les ministres des affaires étrangères d'Allemagne, de Belgique, de France, de Grande-Bretagne et d'Italie, auxquels se joignirent ceux de Pologne et de Tchécoslovaquie: comme il n'était pas sûr que l'Allemagne accepterait les conventions issues de leurs délibérations et comme, au surplus, elle s'était réservé le pouvoir d'autoriser ses délégués à y adhérer en son nom, les représentants des puissances intéressées se sont bornés d'abord, une fois l'accord réalisé entre eux, à mettre uniquement leur paraphe sur les textes arrêtés.

823³. — A la négociation et à la conclusion des traités peuvent parfois participer des Etats tiers, soit spontanément, soit sur la demande de toutes ou de quelques-unes des parties contractantes, soit enfin en vertu d'engagements antérieurs (1). Cela se produit notamment lorsque, à raison de la défiance réciproque dans laquelle ils se tiennent ou de la méconnaissance de leurs intérêts véritables, des Etats entre lesquels existe un différend à aplanir ne peuvent arriver à trouver une base commune d'entente qui leur permette d'engager ou de poursuivre des pourparlers. La participation d'un Etat tiers reçoit le nom de *bons offices* lorsqu'elle se manifeste avant la conclusion du traité et celui de *médiation* quand elle a lieu lors de la conclusion de celui-ci.

Par bons offices on doit spécialement entendre toutes les démarches et tous les actes de nature à faire naître un accord. Le rôle de l'Etat qui les fournit est terminé dès que les négociations sont entamées: celles-ci se continuent alors entre les intéressés seuls, sans que la puissance tierce y prenne part. L'Etat qui rend de bons offices ne doit user que de son influence morale et

(1) V. Roxburgh, *International conventions and third States*, 1917.

amicale. Il doit agir avec prudence et discrétion. Il ne participe pas au traité, ne devient pas contractant. Une offre de bons offices peut toujours être refusée, sans que ce refus soit offensant pour la puissance qui l'a faite. L'histoire fournit de nombreux exemples de bons offices. En 1866, l'Autriche, vaincue par la Prusse à Sadowa, sollicita les bons offices de la France pour obtenir un traité de paix honorable et, en 1867, la Grande-Bretagne donna les siens à la France et à la Prusse lors du différend entre ces deux puissances à propos du Luxembourg; ce fut en vain que l'Angleterre proposa ses bons offices en 1870, au début des difficultés qui surgirent entre la France et la Prusse à l'occasion de la candidature du prince Hohenzollern au trône d'Espagne. Il est dit dans un certain nombre d'engagements internationaux qu'en cas de contestation entre quelques-uns des Etats signataires, il sera recouru tout d'abord aux bons offices d'un Etat ami ou d'un corps moral désigné d'avance. Ainsi ont stipulé notamment le protocole 23 du congrès de Paris du 14 avril 1856 et l'article 8 de l'Acte africain de Berlin du 26 février 1885.

La médiation a un caractère plus défini, plus marqué que les bons offices. L'Etat médiateur ne se borne pas à mettre les adversaires en présence, il prend part formellement aux négociations. Il donne son avis sur les propositions respectives; il repousse les injustes; il en suggère et s'efforce de les faire adopter comme bases d'un accord. Le devoir du médiateur est d'être impartial et pacifique: mais le médiateur ne garantit pas l'exécution des engagements pris à la suite de sa médiation. Les parties sont libres d'accepter ou de refuser les propositions du médiateur, libres de traiter entre elles en dehors de lui. Quand les fonctions de médiateur sont exercées par plusieurs puissances réunies, on dit que la médiation est collective. De même que les bons offices, le recours à la médiation en cas de divergences entre les puissances contractantes a été formellement prévu dans quelques traités: indiquons l'article 8 du traité de Paris du 30 mars 1856 et l'article 12 du traité africain de Berlin du 26 février 1885. Les cas de médiation intervenus en pratique ont été également assez fréquents.

A côté des bons offices et de la médiation, on peut encore supposer un troisième cas de participation d'un Etat tiers aux négociations ou à la conclusion d'un traité: c'est celui où la participation de cet Etat est imposée par lui et se produit sans avoir été demandée par les intéressés; on l'appelle *intervention*. Intrusion d'un tiers dans les négociations pendantes ou dans un accord déjà réalisé, l'intervention ne se justifie que lorsque le traité conclu ou les négociations violent les droits d'une puissance tierce, un précepte universellement admis du droit international ou les lois de l'humanité (V. n° 304[3]).

B. — Ratification et enregistrement des traités

824. — I. — *Ratification des engagements internationaux* (1). — La signature des parties contractantes ne suffit pas pour donner à un traité un caractère obligatoire. Une autre condition est encore nécessaire: il faut la *ratification*, c'est-à-dire l'acceptation formelle du traité par l'organe du gouvernement qui constitutionnellement a la capacité exclusive de conclure des traités. — Cette exigence remonte à une époque déjà ancienne. A cet égard, les opinions ne furent pas toutefois toujours identiques. Alors que, sous le régime de la pleine monarchie absolue, où l'Etat se confondait en quelque sorte avec le souverain, les princes passaient les traités en personne et à leur bon plaisir, la ratification par eux était une formalité superflue. Mais, même à cette époque, les souverains ne traitaient souvent que par des plénipotentiaires, munis de pouvoirs plus ou moins étendus. Fallait-il, dans ce cas, une ratification des souverains pour conférer à la convention sa perfection ? Considérant les négociateurs comme des mandataires des souverains et s'inspirant du principe de droit privé que le mandant est obligé par les actes réguliers du mandataire, Grotius regardait le traité dûment conclu par des plénipotentiaires restés dans les limites de leur mandat comme obligatoire pour les Etats; il n'exigeait une ratification que lorsque les négociateurs avaient excédé leurs pouvoirs ou lorsque, dans leurs lettres de créance ou dans le texte du traité, la ratification avait été expressément réservée (2). C'était aussi l'opinion de Puffendorf (*Droit de la nature et des gens*, liv. III, chap. IX, § 2) et de Vattel (*Droit des gens*, liv. II, chap. XII, § 156). Mais une idée nouvelle apparut au XVIII^e^ siècle avec Bynkershoek: cet auteur soutint que la ratification est toujours nécessaire pour rendre les traités valables, qu'elle ait été ou non réservée, que les plénipotentiaires se soient tenus ou non dans les limites de leurs pouvoirs (3). A l'époque moderne,

---

(1) V. Bogianckino, *La ratifica dei trattati nella dottrina antica*, 1901. — Boyer, *Du droit de conclure et de ratifier les traités*, 1888. — Cottez, *De l'intervention du pouvoir exécutif et du Parlement dans la conclusion et la ratification des traités*, 1919. — Harley, *The obligation to ratify treaties*, A. J., 1919, p. 389. — Terao, *De la ratification des traités*, Revue de droit international (Japon), t. IV, 1905, n° 2. — Vexler, *De l'obligation de ratifier les traités régulièrement conclus*, 1921. — Wegmann, *Die Ratifikation von Staatsverträgen*, 1892. — Comp. Basdevant, *La Conférence de Rio-de-Janeiro de 1906 et l'Union internationale des Républiques américaines*, R. D. I. P., t. XV, p. 225. — Max Huber, *Gemeinschaft und Sonderrecht unter Staaten*, dans *Festschrift* dédié à Otto Gierke, 1911, pp. 827-831. — Wehberg, *L'Amérique et la Cour permanente de justice internationale*, R. D. I., 3^e^ série, t. IV, pp. 186, 187 et s. — V. aussi les auteurs cités p. 289.

(2) Grotius, *De jure belli ac pacis*, lib. II, cap. XI, § 12.

(3) Bynkershoeck, *Questiones juris publici*, lib. II, § 7.

on trouve encore soutenues, mais dans des proportions fort différentes, les deux opinions opposées. Se prononcent dans le même sens que Grotius: Kluber (*Droit des gens moderne de l'Europe*, § 142), G. F. de Martens (*Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, § 48, 1864, t. I, p. 157), Phillimore (*Commentaries upon international law*, t. II, § 52), Bluntschli (*Droit international codifié*, art. 404,405, 419), Mérignhac (*Traité de droit public international*, 2e partie, p. 667): « En réalité, dit ce dernier auteur, le traité est conclu, l'accord est parfait du jour de l'échange des signatures, et la ratification ne vient que confirmer une situation déjà acquise ». C'est le système contraire, celui de Bynkershoek, que consacre la grande majorité des jurisconsultes. V. Wheaton (*Eléments du droit international*, t. I, p. 229); Heffter-Geffcken (*Le droit international de l'Europe*, § 87 et notes); de Réal (*Science du gouvernement* t. V, p. 640); Von Holtzendorf (*Handbuch des Völkrrechts*, t. III, chap. II, § 6); Pinheiro-Ferreira (*Cours de droit public interne et externe*, 1830, t. II, p. 90); Fiore (*Droit international public*, pp. 448 et s.); Calvo (*Droit international*, t. III, § 1633); Rivier (*Principes du droit des gens*, t. II, pp. 71 et s.); Despagnet-de Boeck (*Cours de droit international public*, n° 440); Nys (*Droit international*, t. II, pp. 507 et s.); von Liszt (*Das Völkerrecht*, 1913, § 21); de Louter (*Le droit international positif*, t. II, p. 488); Westlake (*Traité de droit international*, édit. franç., p. 305); Lawrence (*Les principes de droit international*, édit. franç., §132); Oppenheim (*International law*, t. I, § 510); Chrétien (*Principes de droit international public*, nos 319 et s.). Il ne faut pas hésiter à se prononcer en faveur de la seconde de ces doctrines: le traité régulièrement signé par les plénipotentiaires, même dans les limites de leur mandat, n'est obligatoire pour les Etats contractants qu'après avoir obtenu leur ratification. Un triple motif, en effet, justifie la nécessité d'une ratification: 1° En raison de l'importance des intérêts engagés et des conséquences considérables que peuvent entraîner les traités, il y aurait un réel danger à en abandonner irrévocablement la sauvegarde à de simples agents, de quelque rang qu'ils soient. 2° Il y a une différence manifeste entre le pouvoir donné par les souverains à leurs ministres de négocier des traités relatifs à des intérêts nationaux vastes et compliqués et celui donné par un individu à son mandataire de contracter avec un autre en son nom sur de simples affaires particulières: on ne peut pas appliquer au droit international les règles du droit privé. 3° L'histoire enseigne que depuis les temps les plus reculés la ratification a été jugée indispensable à la confection des traités. Le premier exemple d'un traité contenant l'obligation des ratifications est donné par Justinien dans le traité conclu en 561 avec Cosroës, roi des Perses, et au XIIIe comme au XIVe

siècles on trouve de nombreux actes de ratification (traité de 1236 entre Edouard Ier et le comte de Flandre; convention de 1303 entre la France et l'Angleterre; traité de 1310 entre Henri Ier et Philippe le Bel, etc.). La pratique actuelle est aussi presque unanime à exiger la ratification: jusqu'à ce que celle-ci soit donnée, le traité signé n'est qu'une simple promesse d'engagement. A cet égard, la Cour française de cassation a rendu le 27 octobre 1893 (Dalloz, *Rec. pér.*, 94.1.424) une décision assez singulière: elle a décidé que la ratification par le souverain d'un traité passé par les représentants de celui-ci n'est nécessaire que pour le rendre définitif, non pour lui donner force obligatoire. Mais un traité peut-il être obligatoire avant d'être définitif ? (V. R. D. I. P., t. I, p. 66). Le tribunal de la Seine a, de son côté, dans les circonstances suivantes, en 1923, déclaré qu'un traité non ratifié ne peut pas être invoqué en justice: s'appuyant sur le fait qu'en 1918 son gouvernement avait déclaré le commerce du coton monopole d'Etat, la délégation arménienne demandait le 16 janvier 1923 à la 1re chambre du tribunal de la Seine de reconnaître la propriété de son gouvernement sur un stock de coton qu'une société arménienne, la maison Arasdaïan Cherexetieff, avait fait transporter de Batoum au Havre; le tribunal, considérant que la république d'Arménie a été créée par le traité de Sèvres mais que ce traité n'a pas été ratifié, a débouté la délégation arménienne agissant au nom d'un gouvernement inexistant.

De ce que la ratification constitue un élément indispensable, de telle sorte que jusqu'à elle le traité n'est qu'un projet, il doit nécessairement en résulter qu'on ne saurait attribuer à la ratification un effet rétroactif, permettant de considérer le traité comme obligatoire du jour de sa signature. Quelques auteurs, comme Bluntschli (*op. cit.*, art. 421) et Mérignhac (*op. cit.*, 2e partie, p. 667), estiment cependant que la ratification possède un caractère rétroactif. Ce dernier caractère semble effectivement justifié par le fait que les traités sont toujours mentionnés par la date de leur signature (n° 822). Mais, dans la réalité, si la date de la signature sert ainsi à désigner les traités, ce n'est nullement parce que leur ratification a un effet rétroactif, c'est uniquement parce que, cités par la date de leurs ratifications ou par celle de l'échange ou du dépôt de celles-ci, qui peuvent être souvent différentes, les traités, surtout s'ils sont collectifs, auraient eu forcément chacun des dates diverses.

Si la ratification est nécessaire pour la validité du traité, celui-ci n'étant avant elle qu'un simple projet, il ne s'en suit pas cependant que la signature n'ait pas à elle seule de l'importance. En réalité, le traité uniquement signé n'est pas dépourvu de toute valeur. C'est qu'en effet on doit admettre que, une fois le traité

signé, les puissances qui y ont pris part ont l'obligation de ne rien faire jusqu'au moment de sa ratification qui puisse rendre celle-ci inutile ou superflue. S'il n'en était ainsi, si le traité ne devait point nécessairement demeurer intact, tel qu'il a été signé, il en résulterait en quelque sorte une atteinte à la parole donnée et on ouvrirait toutes grandes les portes à l'arbitraire. Ce qu'en définitive il faut dire du traité signé et non encore ratifié, c'est qu'il n'est qu'un projet de traité, mais un projet à termes parfaitement définis et arrêtés, auquel on ne peut plus rien changer. L'obligation qui existe ainsi de ne rien faire qui puisse nuire au traité en rendant superflue toute ratification, et dans le délai qui va de la signature jusqu'à cette ratification, pourrait concrètement se concevoir dans l'espèce suivante: un traité force une des parties contractantes à fournir une quantité de matières premières extrêmement rares; cette partie ne saurait, par son fait ou par sa faute, détruire ces matières premières après la signature et avant la ratification; car alors la ratification n'aurait plus aucune utilité. Elle a, d'ailleurs, reçu en pratique un certain nombre d'applications. Par exemple, l'article 38 de l'acte final de Berlin du 26 février 1885, après avoir dit que « les ratifications seront données au plus tard dans le délai d'une année » et que « le traité commencera à avoir force pour chaque puissance à partir du jour où elle aura accompli sa ratification », ajoute: « En attendant, les puissances signataires de cet acte général s'obligent à n'adopter aucune mesure qui serait contraire aux dispositions dudit acte ». La sanction d'une telle obligation, si elle était méconnue, serait la condamnation de l'Etat en faute à des dommages-intérêts (1).

824¹. — La ratification des engagements internationaux soulève plusieurs questions.

824². — 1° La règle que la ratification est un élément indispensable pour donner à un traité force obligatoire est-elle un principe absolu, qui ne souffre aucune exception ?

La ratification est jugée tellement nécessaire pour rendre obligatoire une traité international que l'accomplissement de cette formalité essentielle fait souvent l'objet, dans le corps du traité, d'une clause spéciale que l'on appelle « réserve de ratification » et dont la formule est généralement ainsi établie : « Le présent traité sera ratifié par les gouvernements des deux Etats contractants et les ratifications en seront échangées à... dans le délai de... ou avant si faire se peut ». Mais, même en l'absence d'une pareille clause, la nécessité de la ratification est toujours considérée comme sous-entendue.

Il n'y a pas là cependant un principe réellement absolu. Il est

---

(1) V. Vexler, *op. cit.*, pp. 117 et s.

des cas où, exceptionnellement, un traité est reconnu obligatoire sans avoir été l'objet d'une ratification. Les raisons de ces dérogations sont ou bien que la ratification est en fait inutile ou bien qu'elle retarderait des décisions dont l'intérêt est pressant et l'urgence nécessaire :

a) La ratification n'est pas exigée pour les conventions conclues par les chefs d'Etat directement dans la plénitude de leurs pouvoirs. — Un exemple de traité de ce genre est le traité dit de la Sainte-Alliance signé à Paris le 14 septembre 1815 par les empereurs de Russie et d'Autriche et le roi de Prusse. — On peut aussi citer les préliminaires de paix de Villafranca du 11 juillet 1859 conclus directement par l'empereur d'Autriche et l'empereur des Français. — Le traité de garantie de Casr-Saïd, 12 mai 1881, entre la France et Tunis, ayant été signé par le Bey lui-même, il n'y eut qu'un seul acte de ratification du côté de la France.

b) Peuvent être également conclus sans être soumis à ratification les accords passés, dans les limites de leur pouvoir, par les représentants du souverain, dans des possessions lointaines, par exemple dans l'ancienne Russie tsariste par le gouverneur général du Turkestan et en Angleterre par le vice-roi des Indes, et ceux passés par les chefs militaires ou à l'aide de parlementaires, comme les cartels, les capitulations d'armes, les suspensions d'armes, etc. : il y a alors en faveur de fonctionnaires civils ou militaires une sorte de délégation tacite des chefs d'Etat, dont l'effet ne saurait être retardé.

c) Les Etats signataires d'un traité disposent parfois expressément, pour des motifs d'urgence, que le traité entrera en vigueur le jour même de la signature. — Ainsi l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie et la Turquie, dans un protocole réservé, signé à Londres le 15 juillet 1840, ont déclaré que les mesures mentionnées à l'article 2 du traité du même jour pour la pacification du Levant seraient mises à exécution tout de suite, sans attendre les ratifications. — L'Italie et la Turquie ont fait de même pour le traité qu'elles conclurent à Lausanne le 18 octobre 1912 (art. 11) : les belligérants craignaient que l'un d'eux ne cherchât à obtenir pendant le laps de temps nécessaire pour la ratification des avantages de nature à modifier les conditions de paix. — La convention signée à Madrid le 3 juillet 1880 par la plupart des puissances européennes pour assurer la protection de leurs nationaux au Maroc déclare que, « *par consentement exceptionnel* des Hautes Parties contractantes, les dispositions de la présente convention entreront en vigueur à partir du jour de sa signature ». Dans la plupart des conventions d'arbitrage permanent il y a une clause qui indique que l'arrangement est conclu pour une durée de cinq années à partir du jour de la signature

(V. spécialement France et Grande-Bretagne, 14 octobre 1903, art. 3; Espagne et France, 26 février 1904, art. 3; etc.). — Il est arrivé que des Etats, parties à un traité non encore ratifié par eux, lui donnent effet par un accord ultérieur. Ainsi, le compromis d'arbitrage signé le 24 novembre 1908 par l'Allemagne et la France dans l'affaire des déserteurs de Casablanca (n°s 464[2] et 1172) contient un article 8 ainsi conçu: « Pour tout ce qui n'est pas prévu par le présent compromis, les stipulations de la convention du 18 octobre 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux, *dont la ratification n'a pas encore eu lieu*, mais qui a été signée également par l'Allemagne et la France, seront applicables au présent arbitrage ». — Dans une note du 4 avril 1921, les Etats-Unis ont prétendu se prévaloir de l'article 139 du traité de paix de Versailles du 28 juin 1919, quoiqu'ils ne l'aient pas ratifié.

d) On n'exige pas en général de ratification pour un accord qui ne fait qu'affirmer un traité précédent.

e) Si les traités d'extradition doivent, en principe, comme tous autres traités, être soumis à ratification, il en est autrement des déclarations de réciprocité qui, en matière d'extradition, font l'objet d'un simple échange de correspondance entre les Etats intéressés. Mais, on le sait (n° 457[2]), tous les Etats n'admettent pas les déclarations d'extradition: c'est sous ce régime que sont placés notamment : la Belgique, le Canada, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la Grèce, le Luxembourg et les Pays-Bas.

En principe, la ratification doit être donnée au traité même qu'on entend déclarer obligatoire. Il a été exceptionnellement décidé que la ratification d'un traité équivaudrait à celle d'un traité précédemment conclu. Ainsi, le traité de paix de Versailles avec l'Allemagne du 28 juin 1919 a déclaré que sa ratification vaudrait ratification, pour les puissances qui l'auront donnée, de la convention sur l'opium du 23 janvier 1912 (art. 295).

Il a été décidé parfois que dans un même traité certaines clauses ne seraient mises en vigueur qu'après ratification et que certaines autres le seraient sans ratification. Par exemple, dans l'article 6 du traité signé le 16 avril 1922 à Rapallo entre l'Allemagne et la République russe des Soviets, on rencontre cette stipulation que « l'article 1[er], § 6 et l'article 4 de l'accord entreront en vigueur après la ratification du document », mais que « les autres articles entreront en vigueur immédiatement ».

M. Pillet (*La Guerre et le Droit*, 1922, p. 137) est d'avis que les très grands traités, notamment ceux qui sont destinés à régler la conduite des belligérants et qui, pour avoir une autorité véritable, doivent réunir les signatures du plus grand nombre d'Etats possible, devraient être dispensés de toute ratification.

Si la ratification est une condition fondamentale d'un traité, elle peut être suppléée par des actes équivalents, notamment par l'exécution par les parties de ses stipulations. Ce qui donne effet a la ratification par le pouvoir suprême, c'est en réalité qu'elle implique le consentement de ce pouvoir à l'existence du traité; or ce consentement apparaît par l'exécution du traité au moins autant que par sa ratification (Comp. Cass. 27 octobre 1893, Dalloz, *Rec. pér.*, 94.1.424).

824³. — 2° Sous quelle forme la ratification peut-elle être assurée à un traité international ?

Deux points sont à examiner :

a) Qui ratifie ?

Le droit public interne de chaque pays détermine l'organe ou le pouvoir qui ratifie. C'est naturellement celui qui est qualifié pour faire les traités, c'est-à-dire le chef de l'Etat, avec ou sans le concours de la représentation nationale. Dans les constitutions modernes, quatre solutions ont été données au sujet de ce point spécial. Certaines constitutions exigent simplement l'approbation du pouvoir exécutif pour les traités de toute nature ; d'autres imposent l'approbation du pouvoir législatif pour certains traités; d'autres encore exigent l'approbation du pouvoir législatif pour tous les traités ; d'autres, enfin, n'imposent l'approbation que d'une seule des Chambres. A l'heure actuelle, dans la plupart des pays représentatifs, tous les traités, ou du moins les plus importants, ne peuvent être régulièrement ratifiés qu'autant que les chambres ont donné leur assentiment à cette ratification. C'est, en particulier, ce qui a lieu en France : d'après l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, c'est le Président qui ratifie les traités, sauf pour les traités de paix, les traités de commerce, les traités engageant les finances de l'Etat, une modification de territoire, l'état des personnes ou le droit de propriété des Français à l'étranger, qui ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Le même principe a été accepté dans une mesure plus ou moins large en Allemagne (constitutions du 16 avril 1871, art. 11 et du 11 août 1919, art. 45), dans l'ancienne Autriche-Hongrie (constitution du 21 décembre 1867, art. 5, 6 et 11), en Belgique (constitution du 25 février 1831, art. 3 et 68), au Danemark (constitution du 5 juin 1849, revisée le 28 juillet 1866, art. 18 et 47), en Espagne (constitution du 30 juin 1876, art. 54 et 55), en Grèce (constitution du 16/28 novembre 1864, art. 32, 33 et 59), en Italie (constitution du royaume de Sardaigne du 4 mars 1848, art. 5). En Grande-Bretagne, d'après la constitution, le pouvoir exécutif a toute liberté pour ratifier les traités; mais les Chambres doivent intervenir lorsque le traité porte des charges financières ou une certaine modification de

territoire. La constitution suisse attribue au Conseil fédéral le droit de conclure les traités ; mais ceux-ci doivent être soumis au Conseil national et au Conseil des Etats dont l'assentiment vaut ratification : le 30 janvier 1921, la constitution fédérale a été modifiée en ce sens que les traités conclus pour plus de quinze ans, même ratifiés par les Chambres, doivent être, si la demande en est faite par 30.000 citoyens actifs ou par 8 cantons, soumis au vote du peuple qui les accepte ou les rejette en dernier ressort ; c'est en application de cette disposition nouvelle que l'accord du 7 août 1921 intervenu entre la France et la Suisse sur la question des zones franches a été, le 18 février 1923, rejeté par le peuple suisse. L'article 41 de la constitution de la Lettonie du 15 février 1922 déclare que le président de la République exécute les décisions de la Saeïma au sujet de la ratification des traités internationaux, et l'article 68 que tous les traités internationaux réglant les questions à résoudre par voie législative doivent absolument être confirmés par la Saeïma. La constitution des Etats-Unis du 17 septembre 1787 dispose, dans son article 2, section II, § 2, que « le président des Etats-Unis aura le pouvoir, avec l'avis et le consentement du Sénat, de faire les traités, pourvu que les deux tiers des sénateurs présents consentent » : ainsi, aux Etats-Unis les traités sont à la merci de la minorité d'une seule assemblée délibérante: le Sénat. Dans les pays de l'Amérique latine, le pouvoir législatif doit donner son assentiment aux traités conclus par l'exécutif (Argentine, 27 avril 1904, art. 52; Bolivie, 15 février 1878, art. 52 ; Brésil, 24 février 1891, art. 52 ; Colombie 4 août 1886, art. 76 ; Haïti, 16 décembre 1888, art. 11 ; Salvador, 4 décembre 1883, art. 62 et 85) ; au Mexique (13 novembre 1874), ce n'est pas le Congrès mais c'est le Sénat seul qui approuve les traités (1).

b) Par quel procédé la ratification peut-elle être donnée à un engagement international ?

La ratification se donne par un acte qui porte le nom de « lettre de ratification ». Cet acte renferme en général la copie intégrale du traité. Quelquefois cependant on se borne à transcrire le premier et le dernier article seulement. La lettre de ratification est signée par le chef de l'Etat et contre-signée par un ministre. Elle porte que celui de qui elle émane ratifie la convention et promet de la respecter et de l'observer inviolablement.

Il ne suffit pas pour qu'un traité soit complètement terminé qu'une lettre de ratification soit signée de part et d'autre par chaque chef d'Etat. Il faut encore que les actes ainsi rédigés, après

---

(1) V. Mérignhac, *op. cit.*, 2e partie, pp. 654 et s. — Vexler, *De l'obligation de ratifier les traités régulièrement conclus*, 1921, pp. 60 et s.

avoir été soigneusement collationnés, fassent l'objet d'un échange. Cet échange s'effectue dans l'un ou l'autre des pays intéressés, d'ordinaire au ministère des affaires étrangères du pays dans lequel le traité a été passé. Un procès-verbal ou protocole constate l'échange. C'est à ce moment que l'arrangement est déclaré parfait. L'échange des ratifications n'exige pas chez les agents qui y procèdent des pleins pouvoirs souverains: c'est une mission ordinaire rentrant *de plano* dans les attributions générales des agents diplomatiques.

En fait, dans la plupart des traités, un délai est expressément fixé pour l'échange des ratifications: ce délai peut être l'objet d'une prorogation par une convention spéciale. Et le cas le plus fréquent est que la convention est déclarée entrer en vigueur à dater de l'échange des ratifications. Mais d'autres stipulations peuvent avoir lieu : parfois la date de la mise en vigueur est l'expiration d'un certain délai commençant à courir à dater de l'échange, une date fixe indiquée dans l'acte lui-même ou pour chaque puissance le moment où elle l'aura ratifié. Citons à ces différents points de vue l'article 64 du traité de Berlin du 13 juillet 1878, l'article 38 de l'acte général de Berlin du 26 février 1885, l'article 11 de l'accord sur l'échange des colis-postaux du 20 octobre-14 novembre 1924 entre l'Allemagne et la Finlande, l'article 31 du traité de commerce du 22 octobre 1924 entre la Finlande et l'Italie. Exceptionnellement, par déclaration formelle, des conventions ont été proclamées efficaces du jour de leur promulgation légale dans chaque pays contractant.

Lorsqu'il s'agit de deux pays situés dans des régions éloignées l'une de l'autre, l'échange des ratifications doit forcément demander un temps assez long. Aussi, pour l'abréger, fait-on précéder cet échange des ratifications par une notification de ratification qui a lieu par la voie télégraphique. Cette notification doit être mentionnée dans le traité. Tel est le procédé dont il a été fait usage à propos du traité de commerce du 19 août 1911 entre la France et le Japon, dont l'article 20 dispose : « La présente convention sera ratifiée et l'échange des ratifications aura lieu à Tokio ; les ratifications seront notifiées dans le plus bref délai possible aux gouvernements de la France et du Japon par leurs représentants respectifs; à partir de la date de la dernière de ces deux notifications, la présente convention entrera en vigueur et demeurera exécutoire pendant une période de dix années »: en fait, la ratification du Japon a été notifiée par son ambassadeur à Paris le 29 février 1912, et ce n'est que le 22 avril 1912 que l'échange des instruments de ratification s'est effectué à Tokio. Dans les traités de paix qui ont mis fin à la grande guerre, spécialement dans les traités de Versailles avec l'Allemagne, de

Saint-Germain avec l'Autriche, de Neuilly avec la Bulgarie, il es mentionné que les puissances dont le gouvernement a son siège hors d'Europe ont le droit de remettre d'abord au gouvernemen de la République française une notification comme quoi leur ra tification a été donnée, l'instrument de celle-ci devant être trans mis ensuite le plus rapidement possible. De même, l'article 14 du traité de Lausanne du 24 juillet 1923 prescrit que, pour abré ger les délais, « le gouvernement japonais aura la faculté de se borner à faire connaître au gouvernement de la République fran çaise, par son représentant diplomatique, que la ratification a été donnée ».

Le système qui consiste en un échange des ratifications n'appa raît pas comme très pratique quand on se trouve en face de trai tés collectifs, c'est-à-dire de traités signés par une grande quan tité d'Etats. Alors, en effet, il va falloir procéder à de nombreux échanges. C'est cependant ce système que l'on a appliqué pour les traités nés du congrès de Vienne en 1815.

Mais on ne tarda pas à recourir à une autre technique. On a considéré que certains traités collectifs étaient, en raison de leur teneur, des traités dans lesquels deux parties seulement étaient en réalité en présence : d'un côté, une puissance spécialemen intéressée et de l'autre tous les autres signataires. Et, dès lors, on s'est borné à ne faire d'échange qu'entre les deux parties. Ainsi au sujet du traité du 9 juin 1837 entre la France, la Grande-Bre tagne et les Villes Hanséatiques, la France et la Grande-Bretagne ont respectivement échangé leurs lettres de ratification avec les Villes Hanséatiques, mais non pas entre elles-mêmes. De même l'échange des ratifications du traité du 8 mai 1852 signé par les grandes puissances avec le Danemark, sur la succession au trône du Danemark, a eu lieu entre les grandes puissances et le Dane mark mais non pas entre les grandes puissances. Il y a dans ce système de ratification une grande simplification, puisqu'on sup prime l'échange des lettres de ratification entre tous les Etats signataires. Il peut toutefois jeter un doute sur la validité juridi que des traités auxquels il a été appliqué. Et, de fait, dans la pra tique, un doute s'est élevé en ce qui concerne le traité du 8 ma 1852: à la conférence de Londres, le 18 juin 1864, le plénipoten tiaire de la Prusse a prétendu que ce traité n'avait été conclu qu'entre le Danemark et les grandes puissances, mais non pas avec les grandes puissances ; cet incident n'eut pas de suites, le gou vernement prussien ayant désavoué l'action de son plénipoten tiaire.

On ne s'en est donc pas tenu à cette simplification, et un nou veau procédé a été adopté par la pratique : c'est le procédé d du dépôt des ratifications.

Au lieu d'échanger les instruments de ratification entre chacun des Etats signataires, ce qui pour des traités collectifs conclus entre un grand nombre d'Etats nécessite la circulation d'une trop grande quantité d'instruments de ratification, chacun des Etats signe une lettre de ratification qu'il envoie à un Etat désigné qui la conserve, ainsi que la sienne propre : un procès-verbal est rédigé de ce dépôt, et ce procès-verbal est ensuite remis à chaque Etat. Cette manière d'agir a été suivie lors de la confédération des Etats allemands. Elle a été aussi, avec une certaine modification, adoptée par la conférence de Berlin, le 26 février 1885 : on coordonna les actes et les déclarations de cette conférence en un seul *instrumentum*, nommé *acte général*, et cet acte général fut ratifié par chaque puissance signataire ; chaque ratification ayant été adressée au gouvernement de l'empire d'Allemagne, par ses soins un acte de dépôt de toutes ces ratifications dans ses archives a été constaté par un protocole qui a été signé par les représentants de toutes les puissances parties à la Conférence et dont une copie certifiée a été adressée à toutes les puissances (art. 38 de l'Acte général du 26 février 1885). — Tel fut également le système suivi pour les actes résultant des conférences de la Paix de la Haye de 1899 et de 1907, pour les traités de paix de 1919-1920 qui ont mis fin à la guerre mondiale, pour le traité de Lausanne du 24 juillet 1923. La convention du 13 octobre 1919 sur la navigation aérienne a stipulé qu'elle n'entrerait en vigueur pour chaque puissance signataire qu'après un délai de 40 jours après le dépôt de sa ratification.

Outre la simplification qu'elle comporte puisqu'elle dispense chaque Etat signataire d'adresser et de recevoir un acte de ratification, cette procédure a l'avantage de mettre les traités en vigueur dès que les ratifications sont déposées, par conséquent successivement, suivant que les Etats sont plus ou moins pressés d'envoyer leurs lettres de ratification. Mais il s'en suit qu'une convention ne deviendra pas nécessairement obligatoire à la même date pour chacun des pays contractants.

Il n'est pas toujours vrai de dire qu'un traité sera en vigueur pour les Etats signataires successivement, d'après la date du dépôt de leurs ratifications. Car, dans les temps les plus modernes, un procédé spécial a vu le jour. On décide que: 1° un premier procès-verbal de dépôt des ratifications sera dressé dès que le traité aura été ratifié par un certain nombre d'Etats spécialement désignés et que dès la date de ce procès-verbal le traité entrera en vigueur entre les parties qui l'auront ainsi ratifié; 2° que chacune des autres puissances aura à faire le dépôt de sa ratification et que c'est par la date de ce dépôt que le traité deviendra à son égard obligatoire. Le nombre des Etats dont le premier

dépôt des ratifications doit entraîner pour eux la mise en vigueur du traité est très variable: il est généralement de trois, et les Etats désignés sont en général les plus importants. Comme cas d'application de ce procédé, on peut citer les traités de paix de 1919-1920 et le traité de Lausanne de 1923.

Dans un traité du 20 mars 1833 entre les Etats-Unis et le Siam, ou rencontre la stipulation que l'un des Etats ne ratifiera le traité que si l'autre le ratifie lui-même.

824⁴. — 3° Les Etats sont-ils obligés de toujours donner la ratification aux traités qu'ils ont signés? Ne sont-ils pas, au contraire, maîtres d'accepter ou de refuser le résultat des négociations auxquelles ils ont participé?

Pour soutenir que l'Etat doit nécessairement ratifier le traité négocié par son représentant, on peut théoriquement se prévaloir d'un double argument: 1° La foi de ce qu'on a promis et la sauvegarde de la foi internationale exigent le maintien de l'obligation de ratifier. 2° Le négociateur d'une convention n'est en définitive que le mandataire de l'Etat dont il est le délégué, or, d'après les règles du droit privé, le mandant est lié par ce qu'a fait son mandataire dans les limites de ses pouvoirs.

Mais des raisons importantes militent en faveur de la liberté des Etats: 1° Le bien de l'Etat veut que le souverain puisse contrôler les agissements de ses plénipotentiaires: ceux-ci ne sont pas infaillibles et sont susceptibles de se tromper ; il peut, d'autre part, se passer entre la négociation et la ratification des événements qui font que ce qui était considéré comme utile soit désormais réputé préjudiciable. 2° L'analogie qu'on suppose exister entre le mandataire du droit civil et le plénipotentiaire est trop peu grande en réalité pour permettre une application complète des mêmes principes: les intérêts qui se trouvent en jeu quand il s'agit du droit privé sont insignifiants par rapport à ceux qui fournissent l'occasion à des traités. 3° Obliger d'une manière absolue le souverain à ratifier, cela reviendrait à faire de la ratification, élément essentiel des traités, une pure formalité. 4° Ne pas permettre aux Etats de refuser la ratification des traités serait méconnaître dans une certaine mesure leur droit de souveraineté et d'indépendance.

Il faut donc poser en règle que tout Etat est libre de donner ou de refuser la ratification aux traités qu'il a signés.

C'est là, du reste, l'opinion que partagent presque tous les auteurs modernes. Et celle-ci est, au surplus, depuis longtemps, celle de la pratique. L'histoire, en effet, offre d'assez nombreux exemples de refus de ratification ou de refus d'approbation par les Chambres. Indiquons-en quelques-uns relatifs au XIX^e^ et au XX^e^ siècles. En 1841, le roi de Hollande refusa sa ratification au traité

tendant à incorporer le Luxembourg au Zollverein allemand. En 1842, le roi Louis-Philippe ne voulut point ratifier le traité conclu le 20 décembre 1841 entre l'Angleterre, l'Autriche, la France, la Prusse et la Russie concernant la répression de la traite des noirs et le droit de visite. Le traité de commerce signé à Paris le 6 juillet 1877 entre la France et l'Italie ne fut pas non plus ratifié par le président de la République, la Chambre des députés s'étant refusée à l'approuver. Le 25 juin 1891, la Chambre française des députés refusa d'autoriser la ratification de l'acte général de la conférence de Bruxelles du 2 juillet 1890, la déclaration du même jour et le protocle signé à Paris le 9 février 1891. L'Italie n'a ratifié aucune des conventions de la Haye du 18 octobre 1907. En Amérique, plus encore qu'en Europe, où ils sont en somme plutôt exceptionnels, les refus de ratification ont été particulièrement fréquents. Ainsi les Etats-Unis ont refusé de ratifier les traités de 1869 avec la république Dominicaine, de 1900 avec l'Angleterre relatif au canal de Panama et de 1904 en matière d'arbitrage avec la Suisse, l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, le Portugal et l'Italie, le traité de Versailles du 28 juin 1919. Le même phénomène se produit dans les républiques du Sud et du Centre-Amérique: en fait, les traités signés dans les conférences pan-américaines, pour la plupart, par l'unanimité des puissances, n'ont été ratifiés que par un petit nombre (1). La distinction existant à cet égard entre l'ancien et le nouveau continent, représenté spécialement par les Etats-Unis, s'explique parce qu'en Europe il suffit d'obtenir la simple majorité dans le Parlement pour qu'un traité soit accepté, tandis qu'aux Etats-Unis il est besoin du vote d'une majorité des deux tiers des membres du Sénat. En Asie, la Chine a refusé de ratifier le traité avec la Russie, signé à Saint-Pétersbourg le 20 septembre 1879, et, plus récemment, celui signé à Washington sur l'immigration des Chinois.

824[5]. — Est-ce à dire que l'Etat au nom de qui un traité est signé soit libre entièrement, suivant son seul bon plaisir et d'une manière arbitraire, de donner ou de refuser sa ratification? Quelques auteurs, parmi les anciens comme Puffendorf et parmi les modernes comme Klüber et Bluntschli, ont essayé de justifier la liberté absolue pour les gouvernements de refuser à leur gré la ratification. Et telle semble avoir été aussi en 1842 la doctrine de Guizot : « La liberté de la couronne et de ses conseillers, écrivait cet homme d'Etat à propos du traité du 20 décembre 1841, reste entière de ratifier ou de ne pas ratifier le nouveau

---

(1) V. Basdevant, *La conférence de Rio-de-Janeiro de 1906 et l'Union internationale des républiques américaines*, R. D. I. P., t. XV, pp. 226 et s.

traité » (1). Mais la presque totalité des auteurs, conscients des dangers de l'arbitraire, se sont employés à la blâmer. En vérité, le refus sans motifs ne peut que nuire aux rapports entre Etats et détruire la foi due aux traités.

Ce n'est donc que pour des causes sérieuses que la ratification pourra être refusée. Quelles causes doivent être réputées telles ? En dehors du cas d'un dépassement de leurs instructions par les plénipotentiaires, on peut indiquer comme légitimes les cas suivants: 1° L'objet du traité vient à disparaître par une circonstance indépendante de la volonté des parties contractantes. 2° Un traité apparaît comme inutile et sans valeur par rapport à son contenu ou, pour mieux dire, par l'impossibilité physique d'être exécuté. 3° L'exécution du traité est de nature à faire encourir certains périls à l'Etat. 4° Un changement se produit dans les circonstances qui ont motivé la signature du traité. Comme dans la plupart de ces cas, l'Etat qui émet le refus de ratification sera en fait le seul juge de sa légitimité, il y aura ici toujours, quoi qu'il arrive, quelque danger d'arbitraire. Un exemple d'une hypothèse où les parties ont négocié sur un objet dont l'existence leur apparaissait certaine et qui en réalité n'existait pas ou était autrement qu'elles se le figuraient a été donné pratiquement au moment du congrès de Vienne de 1815 alors qu'on faisait une confusion entre le Leck comme continuation du Rhin et le Waal comme continuation de la Meuse. C'est par l'intérêt supérieur de l'Etat qu'on a pu expliquer le refus de ratification par la France de la convention de Londres du 20 décembre 1841. Une application du refus de ratification pour changement des circonstances se rencontre dans l'arrêté du Directoire exécutif du 5 brumaire an VI (26 octobre 1797) qui a déclaré non avenu le traité entre la France et le Portugal du 23 août 1797 (2).

Un refus de ratification serait certainement inadmissible s'il était dû à un fait ou à une faute de l'Etat même qui l'a émis.

Par note du 21 novembre 1924, le gouvernement britannique conservateur de M. Baldwin a fait savoir au gouvernement de la Russie des Soviets qu' « il ne se trouvait pas en mesure de recom-

---

(1) Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, t. VI, p. 152.

(2) Cet arrêté disposait ainsi qu'il suit : « Le Directoire exécutif, considérant que la reine de Portugal, au lieu d'envisager une ratification pure et simple du traité de paix... dans le délai de deux mois fixé par ledit traité, a mis ses forts et postes principaux entre les mains de l'armée anglaise, arrête ce qui suit: le traité entre la République française et la reine de Portugal du 23 thermidor an V et non ratifié de la part de la reine de Portugal est censé non avenu. Le ministre des relations extérieures est chargé de notifier à M. d'Aranjo d'Azevedo de se retirer sans délai du territoire de la République ».

mander à la considération du Parlement les traités signés en août 1924 par le gouvernement travailliste de M. Mac Donald avec la Russie soviétique, ni de les soumettre au roi pour sa ratification ». La raison d'être de cette décision a été la découverte d'une lettre émanant d'un haut personnage soviétique poussant à une propagande révolutionnaire bolcheviste contre l'Angleterre (1).

824[6]. — Les Etats ne sont-ils soumis qu'à la double alternative d'accepter ou de repousser purement et simplement les traités par eux signés ? Ne faut-il pas leur reconnaître aussi la faculté d'y introduire des modifications, de subordonner leur assentiment à certaines réserves déterminées ?

Le principe qu'ici il faut poser est que l'octroi ou le refus de ratification doit être plein et intégral. C'est en bloc que les Etats signataires doivent se prononcer. Pourquoi cette solution ? Les motifs en sont simples. Permettre à une des parties contractantes de formuler des réserves au moment de sa ratification, alors qu'elle a laissé les autres, sans les en prévenir, ratifier le traité purement et simplement, ce serait autoriser de sa part un acte quelque peu déloyal. Des réserves à la ratification, même à la connaissance de toutes les parties, doivent être du reste de nature à les décevoir, car elles se produisent à un moment où les signataires pouvaient croire qu'un accord réel était intervenu entre eux. Reconnaître au Parlement qui ratifie un traité le droit d'y introduire des réserves aurait enfin pour conséquence de lui conférer, en dehors des règles généralement admises, le pouvoir de négocier en matière de traités: ce serait consacrer un empiètement du pouvoir législatif sur les attributions du pouvoir exécutif.

Dans la réalité, toute modification ou suppression apportée ou demandée sous la forme de réserves aboutit à un refus de ratification du traité primitivement signé, avec la proposition de conclure un nouveau traité: ce n'est plus le traité originairement rédigé, c'est un acte tout différent que maintenant on entend ratifier. Il faut donc que, sur la base des réserves proposées, de nouvelles négociations interviennent entre les parties intéressées, à moins que l'Etat auquel les réserves sont opposées ne veuille les accepter d'ores et déjà sans réclamations: son silence à cet égard pourrait être à la rigueur considéré comme équivalent à une acceptation tacite. Que l'on envisage un traité collectif signé par un grand nombre d'Etats et que l'on suppose qu'à la ratification chacun des Etats signataires fasse des réserves sur des

---

(1) V. le Temps du 23 novembre 1924, p. 1.

points distincts, il y aura alors en fait autant de conventions nouvelles, qu'il conviendra de négocier et ensuite de ratifier.

La déclaration navale de Londres du 26 février 1909, dans son article 65, a expressément affirmé que ses dispositions formaient un ensemble indivisible, que les puissances devraient accepter ou refuser dans leur entier.

La pratique des réserves lors de la ratification est en fait condamnée dans la plupart des Etats du monde. En France, il est admis que le Parlement doit s'abstenir de modifier un traité. C'est ainsi qu'une résolution votée le 10 mars 1851 par l'Assemblée législative a déclaré que le Parlement ne peut qu'accepter ou rejeter en bloc le traité sur lequel on le consulte. Sous la troisième République, l'article 32 du règlement de la Chambre et l'article 73 de celui du Sénat disposent de même que lorsqu'on demande au Parlement l'approbation d'un traité conclu avec une puissance étrangère il ne doit pas être voté sur les articles du traité et ne peut être présenté d'amendement à son texte. C'est une règle analogue qui existe en Grande-Bretagne; de nombreux hommes d'Etat anglais l'ont proclamée: lord Russel, lord Palmerston, Disraeli (1). — Ce n'est pas à dire qu'en fait on n'ait jamais essayé au Parlement d'introduire des réserves dans un traité au moment de sa ratification. Mais, lorsque de pareilles tentatives ont eu lieu, ou bien elles ont été repoussées, ou bien elles ont été suivies de négociations spéciales avec les Etats contractants ou de l'acceptation par ces Etats, ou bien enfin elles avaient un caractère tout particulier. On ne peut, en France, depuis 1870, relever que trois conventions qui ont été ou ont failli être amendées directement par les chambres: 1° Le traité de commerce signé à Paris le 6 juillet 1877 entre la France et l'Italie fut, lors de sa présentation à la Chambre des députés, l'objet, de la part de la Commission avec l'assentiment du gouvernement, d'une proposition de modification à deux de ses dispositions; mais cette proposition fut repoussée et, le 7 juin 1878, la Chambre rejeta en bloc tout le traité en invitant le gouvernement à entamer avec l'Italie de nouvelles négociations à l'effet de modifier le traité. 2° La convention du 8 juin 1883 entre la France et la Tunisie a été le 3 avril 1884 adoptée par la Chambre des députés avec une réserve à son article 2, paragraphe 3. Mais, en réalité, il s'agissait ici d'une réserve purement interprétative et, la Tunisie se trouvant depuis 1881 sous le protectorat de la France, le Parlement pouvait pour cette raison considérer qu'il avait avec la Tunisie plus de liberté d'action qu'avec les autres

---

(1) V. Hansard, t. 152, pp. 1422, 1429, 1439 et t. 157, p. 634.

puissances. 3° Le 25 juin 1891, la Chambre française refusa de ratifier l'acte de la conférence anti-esclavagiste de Bruxelles du 27 juillet 1890 en raison de ses dispositions relatives à la traite sur mer; mais, après des négociations avec les autres contractants qui aboutirent au consentement de ceux-ci, le gouvernement français, à la fin de l'année, ratifia la convention sous la réserve de ses articles 21, 22, 23 et 42 à 61.

Rare et exceptionnelle dans les Etats de l'ancien monde, la pratique des réserves à la ratification est, au contraire, normale et fréquente aux Etats-Unis. Une des raisons qui expliquent cette différence est qu'en Amérique, à l'opposé de ce qui a lieu sur le vieux continent, les traités ne sont pas jugés supérieurs aux lois: si le Sénat peut remanier les lois et si les traités occupent dans la hiérarchie des actes juridiques un rang égal, et même inférieur à la loi, n'est-il pas naturel qu'il ne considère pas les conventions comme intangibles et qu'il les modifie à son gré pour le bien de la nation dont il gère les intérêts? Le traité auquel le Sénat ajoute des réserves pour sa ratification constitue en réalité un traité nouveau qui ne deviendra parfait que par l'acceptation des amendements par toutes les parties contractantes: à défaut de cette acceptation, il ne saurait plus s'agir d'un accord entre les Etats signataires. Telles sont les règles qu'impose logiquement la pratique des réserves. Sont-ce celles qu'en fait les Etats-Unis ont observées? En principe oui; mais il y a quelques exceptions. Les exemples suivants sont parmi les principaux que l'on peut citer: 1° Lorsque le Sénat des Etats-Unis eut à approuver le traité de commerce avec la France en date du 30 septembre 1800, il ne le fit qu'à la condition qu'une stipulation limitant à huit années sa durée y serait insérée. La France souscrivit à cette modification, non sans quelque mauvaise humeur. 2° Le Sénat américain, dont la ratification du traité anglo-américain du 13 mars 1824 était demandée, ne l'accorda que sous la réserve que certaines modifications seraient apportées au texte primitif, notamment que les côtes des Etats-Unis seraient exemptes de la surveillance des croiseurs d'une puissance quelconque. Après avoir d'abord refusé de ratifier l'acte ainsi modifié, le ministère anglais finit par céder et accepter. 3° Des cas devant interrompre les travaux de la commission chargée de régler les réclamations de nationaux français pour dommages subis au cours de la guerre de Sécession qu'énumérait l'article 3, § 3, du traité du 8 février 1883 entre la France et les Etats-Unis, le Sénat américain en supprima deux: le gouvernement français jugea le procédé incorrect et déclara ne consentir à cette modification que pour éviter un retard. 4° Au mois de février 1905, le Sénat des Etats-Unis remplaça dans les traités d'arbitrage que ceux-ci avaient signés

avec divers Etats le mot *agreements* par le mot *treaties;* le président Roosevelt, tout en reconnaissant le droit du Sénat de rejeter un traité soit par un vote direct, soit par adoption d'amendements, refusa de soumettre aux autres puissances contractantes le traité amendé. 5° Le Sénat américain, par une résolution jointe à l'acte de la Conférence marocaine d'Algéciras du 2 avril 1906, fit une réserve en ce qui concerne la nature de la participation des Etats-Unis à cet acte: cette réserve, faite au moment de la ratification, fut acceptée par les autres puissances signataires. 6° La convention de la Haye du 18 octobre 1907 concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes contractuelles ne fut ratifiée par le Sénat des Etats-Unis que sous la réserve que « le recours à la Cour permanente pour le règlement des différends dont parle la convention ne saurait être exercé qu'après accord intervenu à cet effet en vertu de traités généraux ou particuliers d'arbitrage déjà conclus ou à conclure entre les parties en litige ». On ne voit pas que cette réserve ait fait l'objet d'une acceptation de la part des autres puissances signataires. 7° La convention internationale sanitaire de Paris de janvier 1913 ne fut ratifiée au mois de février suivant par le Sénat américain qu'avec la réserve que les clauses de l'article 9 n'empêcheraient pas les Etats-Unis de prendre les mesures qu'ils jugeraient nécessaires à la quarantaine des ports. Le traité ne fut pas envoyé aux autres puissances contractantes pour l'approbation de cette réserve. 8° Le traité de paix de Versailles avec l'Allemagne du 28 juin 1919 rencontra une très vive opposition au Sénat américain, qui proposa de subordonner sa ratification au vote de nombreuses réserves. Désireuses de voir les Etats-Unis ne point se retirer du concert des Etats, les puissances alliées semblèrent se montrer disposées à accepter ces réserves (1). Mais, finalement, le 19 mars 1920, le Sénat les repoussa et décida de renvoyer le traité de Versailles au président en l'informant qu'il entendait ne pas le ratifier (V. n° 153[66]).

Ainsi, à moins que n'intervienne un nouvel accord des volontés de tous les pays signataires, on ne peut pas admettre la ratification avec réserves d'un traité signé sans réserves. Mais est-il possible de donner une ratification sans réserve d'un traité dont certaines stipulations n'ont été signées qu'avec des réserves ? On peut soutenir et on a soutenu qu'on ne saurait le faire davantage: une ratification sans réserve, dit-on en ce sens, ne peut pas faire disparaître l'effet d'une réserve formulée lors de la signature,

---

(1) En Angleterre, pour hâter la ratification, lord Grey publia une lettre retentissante où il déclarait estimer acceptables les réserves américaines.

car la suppression d'une réserve est une modification à la convention telle qu'elle a été signée (1).

824. — 4° Quelquefois un souverain croit pouvoir ratifier un traité avant que les Chambres législatives aient autorisé cette ratification. Il y alors une *ratification incomplète*. Ce mode de procéder est détestable. Car il peut en résulter de graves difficultés. — Quelques auteurs se sont demandé si, le refus de l'approbation des Chambres succédant à la ratification donnée par le chef de l'Etat, l'autre Etat contractant pouvait exiger l'exécution du traité et s'il n'y avait pas dans cette situation cause légitime de guerre ? La solution négative est seule acceptable. — La faculté de ratification est déterminée par le droit constitutionnel de chaque Etat. — Dans les pays de régime parlementaire, la ratification antérieure du chef de l'Etat ne peut être que conditionnelle. Le souverain est moralement obligé de s'efforcer d'obtenir l'approbation des Chambres; mais, si celles-ci refusent, l'Etat n'est point obligé: l'autre partie contractante ne peut ignorer la condition suspensive, à laquelle est subordonnée l'existence du traité par elle conclu (2).

825. — II. — *Enregistrement des engagements internationaux* (3).— L'*enregistrement* des traités forme, d'après l'article 18 du pacte de la Société des Nations, une condition spéciale pour que les engagements internationaux soient obligatoires : « Tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un membre de la Société, déclare en effet cet article, devra être immédiatement enregistré par le Secrétariat et publié par lui aussitôt que possible. Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré ». Il y a là une innovation en droit international. Jusqu'ici, un engagement international devenait pleinement obligatoire une fois qu'il avait été ratifié; cela, semble-t-il, d'après l'article 18, ne suffira plus désormais: il faudra encore qu'il ait été enregistré. L'enregistrement ne se substitue pas à la ratification mais s'ajoute à elle pour donner aux traités la plénitude de leurs effets juridiques.

826. — Quelle est exactement la portée juridique de l'article 18 ? Plusieurs difficultés sont à examiner.

---

(1) V. Kellogg, *Effect of reservations and amendments to treaties*, A. J., 1919, p. 767. — Pillet, *Les conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907*, 1918, p. 87. — Pomme de Mirimonde, *op. cit.*, pp. 89 et s. — Vexler, *op. cit.*, pp. 127 et s.

(2) Comp. sur tous ces points, Despagnet, *Les difficultés internationales venant de la constitution de certains pays*, R. D. I. P., t. II, p. 184.

(3) V. Hudson, *The registration and publication of treaties*, A. J., 1925, pp. 273 et s.

827. — 1° Quels actes doivent être enregistrés ?

Le texte de l'article 18 répond nettement à cette question. — C'est « *tout* traité ou engagement international » qui doit être enregistré. Entre les actes conventionnels qui sont la source d'obligations juridiques internationales il n'y a donc pas de distinction à faire suivant leur *nature*, leur *forme*, leur *importance*, leur *durée*, la *qualité* des autorités qui les ont conclus. La formalité de l'enregistrement s'applique également au *renouvellement* et à la *dénonciation* des traités ainsi qu'aux actes d'*accession* ou d'*adhésion* dont ils font l'objet. Mais une reconnaissance d'Etat ou de gouvernement ne doit pas y être soumise, pas plus qu'une admission d'Etat au nombre des membres de la Société des Nations, car il n'y a pas là à proprement parler un traité, un engagement international. Il semble qu'on doive en dire autant des projets de conventions et des recommandations de la Société des Nations qui, comme ceux de la Conférence internationale du travail (art. 405, traité de Versailles), doivent être déposés au Secrétariat. Il faut, au contraire, soumettre à l'enregistrement les traités collectifs conclus sous les auspices de la Société des Nations et qui sont confiés à sa garde. — L'article 18 du pacte d'après lequel la validité légale de tous accords internationaux ne date que du jour de leur enregistrement par la Société des Nations ne peut toutefois s'appliquer qu'aux traités conclus au moins par un Etat membre de la Société des Nations: cela ressort de son texte même et en outre du fait que le pacte n'est opposable qu'à ceux qui y sont parties. Il ne saurait donc opérer vis-à-vis des traités passés exclusivement par des Etats qui n'ont pas adhéré à cette société ou par ceux qui n'ont pas encore obtenu le droit d'y accéder. La date à laquelle les traités internationaux sont obligatoires variera ainsi suivant les Etats qui en sont les signataires. Mais il n'est pas nécessaire que *tous* les Etats signataires d'un traité soient membres de la Société des Nations: en effet, dit l'article 18, il suffit, pour qu'il y ait obligation d'enregistrement, qu'un accord ait été conclu par *un* membre de la Société. — Il faut, d'autre part, noter que, d'après le texte même de l'article 18, la règle de l'enregistrement des traités ne s'applique obligatoirement qu'aux traités faits *dans l'avenir:* les traités existants ne doivent pas y être soumis; rien dans le pacte n'empêche cependant leur enregistrement si celui-ci paraît désirable aux parties contractantes. On peut supposer qu'une convention ait été signée antérieurement mais ratifiée postérieurement à l'entrée en vigueur de l'article 18 (10 janvier 1920): pour décider si elle doit être enregistrée, doit-on se placer à la date de sa signature ou à celle de sa ratification ? L'article 18 soumet à l'enregistrement, non pas les traités *signés*, mais les traités *conclus* entre les Etats;

or un accord n'est vraiment conclu, n'a de force véritablement obligatoire que lorsqu'il a été ratifié (n° 827): c'est donc la date de la ratification qu'il convient de prendre en considération. Ce sont seulement les actes *définitifs* qui doivent être enregistrés, car ces actes seuls peuvent être vraiment considérés comme des « traités » ou « engagements internationaux »: il semble donc qu'un acte, lorsqu'il doit être, par sa nature, soumis à ratification, ne pourra être enregistré avant d'avoir été ratifié (1). — Il y a ainsi, dans la réalité, au point de vue de leur force obligatoire, deux catégories de traités: 1° ceux qui sont obligatoires indépendamment d'un enregistrement, à savoir ceux ratifiés avant la mise en vigueur du pacte de la Société des Nations et ceux passés, même après cette mise en vigueur, entre des Etats dont aucun n'est membre de la Société; 2° ceux qui ne sont obligatoires qu'après avoir été enregistrés, c'est-à-dire ceux dont un signataire au moins est membre de la Société des Nations.

Au cours de sa session de mai 1920, à Rome, le Conseil de la Société des Nations a précisé « qu'il s'agit dans l'article 18 non seulement de tout traité proprement dit de quelque nature qu'il soit et de toute convention internationale, mais encore de tout autre engagement international ou de tout acte par lequel les nations ou leurs gouvernements se proposent de constituer des obligations légales entre elles-mêmes et un autre Etat ou une autre nation ou un autre gouvernement ».

Au sujet des actes qu'il convient de faire enregistrer, un différend s'est élevé, en 1924, entre la Grande-Bretagne et l'Etat libre d'Irlande. A la demande du représentant de cet Etat à Genève, le traité du 6 décembre 1921 entre la Grande-Bretagne et l'Irlande qui a constitué l'Etat libre d'Irlande avait été enregistré le 11 juillet 1924 au Secrétariat de la Société des Nations. Mais la Grande-Bretagne, le 27 novembre suivant, par une note du secrétaire d'Etat des affaires étrangères, M. Chamberlain, adressée a Sir Drummond, secrétaire général de la Société des Nations, a protesté contre cet enregistrement, en déclarant que « depuis l'entrée en vigueur du pacte de la Société des nations, le gouvernement de S. M. a toujours estimé que ni le pacte ni aucune des conventions conclues sous les auspices de la Société ne sont destinés à régir les relations *inter se* des différentes parties du

---

(1) Dans un memorandum du 19 mai 1920 le secrétaire général dit à ce sujet: « Il peut arriver pour différentes raisons qu'il convienne aux parties de présenter un traité à l'enregistrement aussitôt que le texte en aura été finalement établi, même au cas où l'échange des ratifications entre les parties doit avoir lieu à un date ultérieure. Si un traité est publié dans ces conditions, le secrétariat international devra naturellement faire clairement ressortir que les parties n'ont pas encore finalement conclu le traité ».

Commonwealth britannique ». En réponse à cette note, le ministre des affaires étrangères de l'Etat libre d'Irlande a, à la date du 18 décembre 1924, en se prévalant des termes généraux de l'article 18 du Pacte, soutenu que le traité du 6 décembre 1921 devait nécessairement tomber sous l'application de cet article (1).

828. — 2° Qui peut faire enregistrer ?

Instituée par le pacte, l'*obligation* d'enregistrement ne peut être imposée qu'aux membres de la Société des Nations. Mais si les Etats non membres ne sont pas *obligés* de faire enregistrer les traités qu'ils ont conclus, rien ne s'oppose dans le texte de l'article 18 à ce que soient accueillies les demandes d'enregistrement faites par ces Etats. Le secrétaire général de la Société des Nations, dans un memorandum du 19 mai 1920 sur l'enregistrement des traités approuvé par le Conseil de la Société des Nations (A. J., 1920, Supplément, p. 366), a été d'avis qu'il ne fallait pas écarter les enregistrements « volontaires »; il a même considéré comme désirable que le recueil des traités de la Société des Nations devînt un recueil complet contenant tous les traités conclus fut-ce par des Etats non membres de la Société. Bien plus, un Etat non membre qui a conclu un traité avec un Etat membre de la Société doit avoir le droit d'exiger l'enregistrement, puisque à défaut de cet enregistrement le traité resterait dépourvu de force obligatoire. — Il va de soi que ce sont seulement les Etats parties à un accord qui peuvent en demander l'enregistrement: les Etats tiers ne sauraient se substituer à eux pour donner à un traité la force obligatoire que les intéressés ne sont pas disposés à lui assurer. — D'après le memorandum du secrétaire général du 19 mai 1920, il n'est pas nécessaire que les traités soient présentés à l'enregistrement par toutes les parties; ils peuvent l'être par une des parties seulement, soit au nom de toutes les parties en même temps, soit au nom de cette partie seulement, pourvu qu'il soit établi que le texte est, sans discussion possible, celui qui a été accepté par les parties. On peut avoir quelque doute sur la dernière de ces solutions : comment admettre qu'une partie puisse unilatéralement donner à un traité la force obligatoire vis-à-vis de son contractant, même si celui-ci l'a ratifié, puisque, d'après l'article 18, la ratification ne suffit plus désormais pour rendre un traité obligatoire ? — Le secrétariat général de la Société des Nations peut enregistrer d'office, et sans y avoir été sollicité par aucune des parties contractantes, les traités collectifs

---

(1) V. le Temps des 17 et 19 décembre 1924. — Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations, décembre 1924, p. 275. — Recueil des traités de la Société des Nations, t. XXVI, p. 9 et t. XXVII, p. 449.

conclus sous les auspices de la Société des Nations et qui sont confiés à sa garde (1).

Les parties contractantes peuvent demander au secrétaire général de la Société des Nations et en obtenir le *retrait* de l'enregistrement d'une convention *opéré par erreur*. Le cas s'est présenté et a été réglé dans ce sens en 1921 (V. Recueil des traités de la Société des Nations, t. II, p. 329).

829. — 3° En quoi consiste l'enregistrement des traités ?

L'enregistrement consiste dans une inscription de l'acte sur un registre *ad hoc*. Cette inscription est faite par les soins du secrétaire général de la Société des Nations. Elle doit avoir lieu immédiatement, dès la présentation de l'acte ou dès la réception de l'avis de son envoi, qui peut être télégraphique. La date de la présentation ou de la réception de l'avis est considérée comme date d'enregistrement. L'enregistrement est définitif et ne peut être annulé (2). — Les actes enregistrés doivent être publiés par le secrétariat; mais, d'après le texte de l'article 18, la publication n'est pas, comme l'enregistrement, une condition de la force obligatoire des traités. Il est procédé à cette publication dans un recueil spécial édité par la Société des Nations (3).

830. — 4° Quels sont, d'une manière précise, les effets juridiques de l'enregistrement des traités ?

Le principe est posé par l'article 18 dans sa seconde phrase : « Aucun traité ou engagement international n'est obligatoire avant d'avoir été enregistré ». Cet effet est absolu. Il se réalise tant dans les rapports des parties contractantes que vis-à-vis des tiers et à l'égard de la Société des Nations. Est-ce à dire qu'avant l'enregistrement les parties ne soient aucunement liées et qu'il leur soit permis de se soustraire aux stipulations convenues, comme on estime généralement qu'elles peuvent le faire entre la signature et la ratification du traité ? Il semble bien que l'interprétation littérale du texte doive conduire à ce résultat. Celui-ci paraît devoir s'imposer également en raison de son élaboration : l'article 21 du projet primitif du Pacte de la Société des Nations, examiné le 3 février 1919 à l'hôtel Crillon, ne parlait que de l'obli-

---

(1) V. en ce sens le rapport du 5 septembre 1921 de la Commission de la Société des Nations chargée d'étudier l'esprit et la portée juridique de l'article 18 du pacte.

(2) Comp. à cet égard le projet de règlement pour l'application de l'article 18 préparé le 5 septembre 1921 par la Commission de la Société des Nations chargée d'étudier l'esprit et la portée juridique de la disposition du pacte sur l'enregistrement des traités.

(3) V. le memorandum du secrétaire général de la Société des Nations approuvé par le Conseil de la Société réuni à Rome le 19 mai 1920, dans le Recueil des traités de la Société des Nations, t. I, p. 8.

gation pour les membres de la Société de faire enregistrer leurs traités, sans soumettre l'observation de ce principe à aucune sanction spéciale ; ce ne fut que plus tard que le président Wilson fit ajouter dans l'article 18 du projet définitif la clause qu'aucun traité ne serait *obligatoire* sans un enregistrement : c'était, dans sa pensée, une application du premier des quatorze points de son programme de paix, qui visait essentiellement à la suppression des traités secrets. — Seulement, le texte, ainsi compris, en même temps qu'il introduit un formalisme inhabituel, diminue l'effet de la parole donnée, ce qui est particulièrement grave. Aussi a-t-on cherché de deux manières à lui donner un sens différent. — On a soutenu d'abord que les auteurs du pacte ne pouvaient pas avoir entendu porter atteinte à ce point à la valeur juridique du consentement. Dès l'instant, a-t-on dit, où le consentement des parties s'est exprimé dans les formes régulières, le contrat existe et, par conséquent, les puissances qui l'ont conclu ne sont plus libres d'échapper unilatéralement à son empire. Mais, aux termes de l'article 18, la formalité de l'enregistrement est nécessaire pour que le contrat acquière sa force obligatoire positive : elle est une condition qui tient en suspens l'obligation de remplir les engagements conventionnels. En définitive, le défaut d'enregistrement d'un traité a pour conséquence moins d'affecter la validité de celui-ci en le rendant non obligatoire, que d'en retarder l'exécution jusqu'à enregistrement. Ici, affirme-t-on, une distinction s'impose entre l'existence des obligations conventionnelles et leur exigibilité: ratifié, le traité existe ; non enregistré, il reste dénué de force *exécutoire*. Pour avoir son sens véritable, l'article 18 devrait plutôt parler de force *exécutoire* que de force *obligatoire*. Une pareille explication est-elle à l'abri de toute critique ? Il est permis d'en douter. C'est peut-être forcer par trop la signification des mots que de faire de l'expression « obligatoire » le synonyme de l'expression « exécutoire » ; si on avait voulu vraiment n'envisager que l'exécution du traité, il eut été beaucoup plus simple de le dire expressément. — Une seconde interprétation encore a été tentée. On a dit qu'en refusant la force obligatoire à un traité non enregistré l'article 18 du Pacte avait en réalité entendu uniquement déclarer que ce traité ne pourrait être invoqué soit devant le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations, soit devant la Cour permanente de justice internationale, ou devant tout autre organisme sous l'autorité de la Société. Cette interprétation ne laisse pas que d'être singulière : comment admettre qu'un traité non enregistré doive être considéré comme valable s'il est porté devant un arbitre ou devant la Cour arbitrale de la Haye, alors qu'il devrait au contraire être réputé nul devant la Société des Nations ou la Cour internationale de justice ?

C'est seulement quand un traité aura été enregistré que la Société des Nations poura intervenir pour statuer au sujet de son inexécution ou des différends auxquels il peut donner lieu. L'enregistrement d'un traité fait naître pour la Société des Nations l'obligation de le publier. Il ne peut être toutefois considéré comme impliquant de la part de la Société une adhésion quelconque à des obligations que l'acte enregistré déclarerait mettre à sa charge.

Un traité enregistré, pas plus qu'un traité non enregistré, n'a d'effets juridiques à l'égard des tiers (n° 849). Mais, si un traité contient quelque stipulation pour autrui, c'est seulement si le traité est enregistré que cette stipulation pourra sortir effet (n° 849).

Entre les parties, on l'a dit, la formalité de l'enregistrement est une condition qui tient en suspens l'obligation de remplir les engagements conventionnels. Mais l'enregistrement, une fois qu'il s'est produit, ne doit-il avoir d'effet que pour l'avenir ? N'agira-t-il pas aussi rétroactivement jusqu'au jour de la conclusion du traité ? Il semble difficile d'admettre la rétroactivité de l'enregistrement. On ne considère pas en général que la ratification produit un effet rétroactif (n° 830); pourquoi reconnaîtrait-on cet effet à l'enregistrement qui est également un élément indispensable pour donner force obligatoire à un engagement international ? Le texte de l'article 18 paraît d'ailleurs formel en ce sens: il ne dit pas en effet qu'aucun traité ne sera obligatoire *sans* avoir été enregistré, mais il porte qu'aucun traité ne sera obligatoire *avant* d'être enregistré.

Bien entendu, les effets qui s'attachent à l'enregistrement ne sauraient se produire en ce qui concerne des engagements qui n'avaient pas, d'après l'article 18, à être enregistrés, comme par exemple des accords antérieurs à sa mise en vigueur : ces engagements sont en effet obligatoires par eux-mêmes en dehors de tout enregistrement.

830[1]. — Comment en fait a été appliqué l'article 18 depuis la mise en vigueur du pacte ? — Si on parcourt le recueil des traités de la Société des Nations on peut voir que les traités de la nature la plus variée ont fait l'objet d'un enregistrement, depuis la moindre convention technique jusqu'au traité d'alliance le plus important. — A la date du 4 novembre 1920, les gouvernements français et belge ont, conformément à l'article 18 du Pacte, adressé au secrétariat de la Société des Nations, pour être enregistrée et publiée, la correspondance échangée entre eux au sujet de leur accord défensif du 17 septembre 1920 relatif à une série de mesures militaires pour parer à l'éventualité d'une nouvelle agression allemande contre la Belgique et la France (Recueil des traités de la

Société des Nations, t. II, p. 128) (1). D'autres traités d'alliance encore — comme ceux du 14 août 1920 entre la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie, du 3 mars 1921 entre la Pologne et la Roumanie, du 23 avril 1921 entre la Roumanie et la Tchécoslovaquie, du 31 août 1922 entre la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie, du 7 mai 1923 entre la Roumanie et la Tchécoslovaquie, du 1er novembre 1923 entre l'Esthonie et la Lettonie, du 25 janvier 1924 entre la France et la Tchécoslovaquie — ont été enregistrés par la Société des Nations ; la nécessité de leur enregistrement a même été prévue expressément par plusieurs d'entre eux (V. par exemple art. 5, Tchécoslovaquie et Yougoslavie, 14 août 1920 ; art. 6, Roumanie et Tchécoslovaquie, 23 avril 1921; art. 9, Esthonie et Lettonie, 1er novembre 1923) (Recueil, t. VI, p. 210; t. VII, p. 78; t. VI, p. 216 ; t. XIII, p. 232 ; t. XVIII, p. 82, t. XXIII, p. 82 ; t. XXIII, p. 164). — Une décision de la conférence des ambassadeurs relative à Teschen, à Spisz et Orava, en date à Paris du 5 août 1920, a été enregistrée le 21 octobre 1920 (Recueil, t. II, p. 50). — On a enregistré des conventions ratifiées antérieurement à la mise en vigueur de l'article 18 (V. notamment Recueil, t. II, pp. 29, 37, etc.). — Des dénonciations de traités ont fait l'objet d'enregistrement (Recueil, t. I, p. 73). — Quoique pour beaucoup les concordats ne soient pas à proprement parler des traités (n° 897), ils ont été considérés comme tels en ce qui concerne leur enregistrement. *Ex.:* Concordat du 30 mai 1922 entre le Saint-Siège et la Lettonie, enregistré le 16 juin 1923. — L'Allemagne, par note du 11 août 1920 au secrétaire général de la Société des Nations, s'est déclarée prête à communiquer à la Société tous ses accords bien qu'elle n'y fut pas obligée, n'étant pas membre de la Société des Nations : ces communications devront ainsi être « considérées comme faites de son plein gré ». V. J. I. P., t. XLVII, p. 771. — Dans une affaire relative au vapeur britannique *Wimbledon*, chargé de munitions de guerre pour Dantzig, dont l'Allema-

---

(1) Le 15 novembre 1920, un membre de la Chambre des communes d'Angleterre a demandé si les gouvernements belge et français ont communiqué à la Société des Nations la correspondance échangée entre eux, concernant l'accord du 17 septembre dernier, sans qu'ait été divulgué le texte proprement dit de cet accord; si une telle communication peut être considérée comme équivalant à l'enregistrement de l'accord par la Société des Nations, ainsi que l'exige le pacte, et, dans la négative, si le représentant britannique au Conseil de la Société des Nations recevra des instructions pour faire valoir la nécessité de l'enregistrement du texte de l'accord. Le ministre des affaires étrangères, M. Bonar Law, a répondu qu'il croit savoir qu'on a communiqué la correspondance à la Société des Nations; en ce qui concerne la seconde partie de la question, il semble à M. Bonar Law que ce soit à la Société des Nations de juger; M. Bonar Law a répondu enfin négativement à la dernière partie de la question.

gne, invoquant sa situation de pays neutre dans la guerre entre la Pologne et la Russie, prétendit empêcher en mars 1921 le passage dans le canal de Kiel, l'Allemagne aurait pu, pour se défendre contre l'action introduite par les Alliés devant la Cour de justice internationale de la Haye, invoquer que les préliminaires de paix signés le 2 novembre 1920 entre la Russie et la Pologne ne furent enregistrés que le 12 avril 1921 et que par conséquent la position de neutralité existait encore pour elle à la date du 21 mars 1921. Mais, en fait, l'Allemagne n'a pas usé de ce moyen de défense (1). — Dans une convention entre l'Autriche et la Tchécoslovaquie relative à la ligne frontière austro-tchécoslovaque, signée à Prague le 10 mars 1921, on trouve des dispositions ainsi conçues : « Cette convention sera ratifiée et les instruments de la ratification seront échangés à Prague dans le plus bref délai possible et transmis au Secrétariat de la Société des Nations aux fins d'enregistrement. La convention entrera en vigueur au jour de l'enregistrement » (2).

830². — La disposition de l'article 18 qui, innovant sur le droit antérieur, exige l'enregistrement des traités pour assurer à ceux-ci la plénitude de leurs effets juridiques, n'a pas laissé de soulever certaines critiques. — Celles-ci se sont produites d'abord au sein même de la Société des Nations. A la date du 23 novembre 1920, la première Assemblée de la Société des Nations invita le Conseil à charger une Commission de juristes d'étudier l'esprit et la portée juridique de l'article 18, et cette Commission, dont la nomination fut résolue par le Conseil le 21 février 1921, dans son rapport du 18 juin suivant, ainsi que la première Commission de la deuxième Assemblée de la Société, dans son rapport du 5 septembre 1921 (3), ont proposé plusieurs modifications à cet article, dont voici les principales : 1° obligation de l'enregistrement et de la publication pour les seuls traités qui, par leur portée politique, peuvent affecter l'harmonie des relations internationales, et par conséquent la paix du monde ; bien des traités, comme certains accords financiers nécessités par la situation difficile d'Etats déterminés, ne doivent pas connaître la publicité ; 2° suppression du principe qui fait de la formalité de l'enregistrement une condition de la force obligatoire des trai-

---

(1) V. la plaidoirie prononcée au nom des Alliés devant la Cour par M. Basdevant.

(2) Recueil des traités de la Société des Nations, t. IX, 1922, p. 378.

(3) Actes de la deuxième Assemblée de la Société des Nations, 1921, Séances des Commissions, t. I, p. 195. Comp. *Ibid*, pp. 68 et s., 73 et s., 82 et s.

tés (1) ; 3° à défaut d'une suppression de ce principe, consécration formelle de l'effet rétroactif de l'enregistrement (2). — Mais, après un long débat, la deuxième Assemblée décida le 5 octobre 1921 d'ajourner l'examen de tout amendement à l'article 18, et il en fut de même aux autres Assemblées subséquentes. — Le gouvernement de la Grande-Bretagne a, d'autre part, notifié, en 1921, aux autres membres de la Société des Nations que, dans sa pensée, l'obligation de l'enregistrement ne pouvait s'appliquer à certains arrangements financiers sans intérêt politique général et qui ne pouvaient être livrés à la publicité sans un préjudice grave pour le crédit de certains Etats. — Au mois d'octobre 1921, au cours de la session de Rome de l'Institut de droit international, M. Diena s'est enfin fortement élevé contre la nécessité de

---

(1) La première version du pacte de la Société des Nations de février 1919, dans son article 21, si elle établissait le principe de l'enregistrement obligatoire, ne soumettait, on l'a vu (n° 830), l'observation de ce principe à aucune sanction spéciale.

(2) Résumant en un texte ses critiques de l'article 18, la Commission a proposé à l'Assemblée de la Société des Nations d'amender comme suit la première partie de l'article 18 : « Tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un membre de la Société devra être immédiatement enregistré par le secrétariat et publié par lui aussitôt que possible, sous réserve des dispositions que l'Assemblée arrêtera à l'unanimité » et de supprimer la seconde partie de cet article ou tout au moins de la remplacer par la formule suivante qui tempérerait la rigueur de la sanction en consacrant expressément l'effet rétroactif de l'enregistrement : « Aucun de ces traités ou engagements internationaux soumis à l'enregistrement ne sera obligatoire *sans* avoir été enregistré ».

Elle a, de plus, rédigé pour être soumis aux délibérations de l'Assemblée un projet de règlement de l'article 18 ainsi conçu :

« L'Assemblée décide d'adopter les dispositions suivantes :

Article 1. — Tout acte, quelle que soit sa forme, conclu par un membre de la Société des Nations et constituant un engagement international, devra être immédiatement présenté à l'enregistrement, conformément aux dispositions des articles 7 et 9.

Article 2. — Toutefois, les actes d'ordre technique ou administratif n'intéressant pas les relations politiques internationales et ceux qui ne sont que des règlements techniques, complétant, sans rien modifier, un des actes visés à l'article 1 et déjà enregistrés, ou qui sont destinés à assurer l'exécution d'un tel acte, pourront ne pas être présentés à l'enregistrement.

Article 3. — Tous les actes qui complètent, modifient ou anéantissent un acte préalablement enregistré sont présentés à l'enregistrement dans les mêmes conditions que ledit acte.

Article 4. — En ce qui concerne les actes soumis à l'enregistrement et sauf convention contraire entre les parties :

I. Tout acte soumis à ratification sera présenté à l'enregistrement, suivant qu'il y a dépôt ou échange de ratifications, par le membre de la Société chargé de recevoir les dépôts ou par le membre sur le territoire duquel a lieu l'échange de ratifications.

II. Tout acte non soumis à ratification sera présenté à l'enregistrement, suivant qu'il a été rédigé en un ou plusieurs originaux, par le membre de

l'enregistrement pour rendre les traités obligatoires (1). L'interprétation de l'article 18 du pacte a encore fait l'objet, à l'Institut de droit international, d'un rapport de MM. Adatci et Ch. de Visscher présenté à Bruxelles en 1922, qui a conclu à certaines modifications de l'article (2). Ce rapport n'a toutefois donné lieu à aucune discussion au sein de l'Institut.

---

la Société dépositaire de l'original ou par le membre sur le territoire duquel les signatures ont été échangées.

Les prescriptions du présent article n'excluent pas la présentation à l'enregistrement par toute autre partie contractante.

Article 5. — Les actes soumis à l'enregistrement qui sont déposés dans les archives du Secrétariat général seront enregistrés par les soins du Secrétaire général.

Article 6. — Ls actes soumis à l'enregistrement doivent être enregistrés dès qu'ils sont définitifs. L'enregistrement ne peut avoir lieu avant cette date sans le consentement de toutes les parties contractantes.

En ce qui concerne les pays hors d'Europe, ils auront la facilité d'aviser télégraphiquement le Secrétariat général de l'envoi d'actes soumis à l'enregistrement. La date de la réception de cet avis sera considéré comme date d'enregistrement.

Article 7. — Le Secrétaire général procède à l'enregistrement des actes qui lui sont transmis dans les conditions de l'article 6, alinéa 1, le jour même de leur réception. Cet enregistrement est définitif et ne peut être annulé.

Article 8. — Le Secrétaire général communique mensuellement aux membres de la Société la liste des actes enregistrés pendant le mois précédent, avec la date et le numéro d'enregistrement.

Article 9. — Tous les trois mois, le Secrétaire général publie par ordre d'enregistrement le texte des actes enregistrés. Il aura toutefois la faculté de réserver la publication d'actes sans importance générale et dans tous les cas où une publicité suffisante aura été donnée antérieurement.

Article 10. — Le Secrétaire général est tenu de fournir à tout membre de la Société qui lui en fait la demande, et moyennant paiement des frais, des copies certifiées conformes des actes enregistrés.

Le Secrétaire général pourra publier les actes conclus entre Etats non membres, dont le texte lui aura été notifié par les parties contractantes ».

ARTICLE ADDITIONNEL

Si l'Assemblée décide de supprimer la deuxième phrase de l'article 18, *la clause suivante pourrait être ajoutée au règlement :*

« Il est entendu qu'aucun traité, convention, arrangement, quel que soit son objet et quelles que soient les Hautes Parties contractantes, ne pourra être invoqué soit devant le Conseil ou l'Assemblée, soit devant la Cour permanente de justice internationale ou de tout autre organisme sous l'autorité de la Société s'il n'a été préalablement enregistré ».

(1) Annuaire de l'Institut de droit international, t. XXVIII, p. 184.

(2) Voici le projet de résolutions finales concernant l'article 18, proposé par MM. Adatci et Ch. de Visscher (Annuaire de l'Institut, t. XXX, p. 87) :

I. L'article 18, interprété conformément à son esprit, n'interdit pas d'apporter à la règle de l'enregistrement certaines dérogations telles que celles qui ont été provisoirement approuvées par la deuxième Assemblée de la Société des Nations et qui tendent à dispenser de la présentation à l'enregistrement les conventions étrangères par leur objet aux relations politiques internatio-

C. — Publication et promulgation des traités

831. — L'accomplissement des formalités précédemment indiquées donne au traité sa force obligatoire au point de vue du droit international. Mais si, ratifié et enregistré, un traité est parfait pour les Etats qui l'ont signé, il faut le rendre obligatoire, au point de vue du droit interne, pour les citoyens et les sujets. Cela se fait par la publication ou par la promulgation. La formule de l'acte, qui doit ici intervenir, est régie par le droit public interne de chaque Etat. En Allemagne, les traités sont introduits dans l'ordre intérieur par le seul fait matériel de leur publication dans le Journal officiel. Dans d'autres pays, au contraire, comme la France, il faut un ordre d'exécution, une ordonnance ou une loi spéciale, qui les rende obligatoires. Pour la France spécialement, le Président de la République prend en général un décret de promulgation qui reproduit entièrement le traité, et dont la formule est la suivante: « Le Président de la République, sur la proposition des ministres des affaires étrangères, du..., de la..., décrète, le Sénat et la Chambre des députés ayant approuvé la convention signée à..., le ..., et les ratifications ayant été échangées à... le.., que ladite convention dont la teneur suit recevra sa pleine et entière exécution. Les ministres de.. sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret ». Mais cette façon de procéder ne suffit pas toujours ; quelquefois une loi spéciale est nécessaire pour l'application du traité: il en est ainsi notamment pour accorder des immunités diplomatiques prévues par celui-ci ou pour sanctionner par des pénalités certaines de ses dispositions.

Les Etats qui ont ratifié ont ainsi le devoir de porter le traité à la connaissance de leurs citoyens et sujets pour qu'ils s'y conforment. — A cette obligation il y a toutefois une exception pour les *traités secrets*. L'Etat est alors lié, mais les citoyens et sujets ne sont pas obligés puisque le traité leur est inconnu.

831'. — Il arrive, en effet, parfois qu'un Etat conclue avec un

---

nales ou qui n'ont pour but que de régler, sans rien modifier, les conditions techniques d'exécution d'un acte déjà enregistré.

II. Le défaut d'enregistrement n'affecte pas l'existence d'un traité devenu définitif entre parties par l'accomplissement des formalités diplomatiques requises pour sa perfection ; il tient simplement en suspens, tant entre les parties membres toutes deux de la Société des Nations ou liées par les traités de paix que vis-à-vis de la Société des Nations, la force exécutoire des engagements conventionnels. — L'enregistrement opère avec effet rétroactif : il rend exigibles toutes les obligations nées du traité depuis le jour où il est devenu définitif ou depuis la date fixée par les Parties pour sa mise en vigueur.

autre un traité qui doit rester secret ou qu'il complète ou modifie un traité destiné à la publicité au moyen d'articles *secrets*, devant demeurer inconnus des tiers. On peut citer plusieurs exemples d'accords de ce genre: articles secrets au traité de paix du 16 mai 1795 entre la France et la République des Provinces-Unies, au traité du 5 janvier 1800 entre la France et la République batave, à la convention du 20 novembre 1800 entre la France et les comtes d'Erbach, au traité de paix du 28 mars 1801 entre la France et les Deux-Siciles, au traité de paix du 6 juin 1801 entre la France et le Portugal ; traité secret du 1er octobre 1800 entre la France et l'Espagne; clause secrète au traité des forteresses du 14 décembre 1831 entre la Belgique, l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie; traité d'alliance de 1879 entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, auxquelles se joignit l'Italie en 1882 ; traité d'alliance entre la France et la Russie de 1893; articles secrets joints à la déclaration franco-anglaise du 8 avril 1904 et convention secrète franco-espagnole du 3 octobre 1904 à propos du Maroc ; accord secret Hatzfeldt-Salisbury de 1908 entre l'Allemagne et la Grande-Bretagne partageant éventuellement les colonies portugaises, etc., etc. — Au cours de la guerre mondiale, un certain nombre de traités secrets furent conclus. La participation de la Turquie et de la Bulgarie aux hostilités aux côtés des empires centraux fut en particulier l'objet de traités secrets. C'est ainsi encore que la France, la Grande-Bretagne et la Russie signèrent le 26 avril 1915 une convention secrète avec l'Italie au sujet de l'entrée de cette dernière puissance dans la guerre contre les empires du Centre: ce traité accordait en même temps à l'Italie une part de la Turquie d'Asie. Citons également au sujet du partage éventuel de la Turquie en mars 1915 l'échange de mémoires secrets entre la France, la Grande-Bretagne et la Russie et en mars 1916 l'accord secret entre la France et la Grande-Bretagne sanctionné ensuite par un échange de notes auquel la Russie et l'Italie donnèrent leur assentiment (1). Ces traités furent divulgués à la fin de 1917 par le gouvernement bolcheviste de Russie (2). — En 1905, l'empereur d'Allemagne Guillaume II avait signé à Bjoerke avec le tsar de Russie Nicolas II un traité secret dirigé contre la Grande-Bretagne (n° 143[21]). — De pareils accords sont-ils valables? Il y a là une question de droit constitutionnel plutôt qu'une question de droit international. Si l'accord est conforme à la constitution des Etats qui l'ont signé, on doit admettre qu'il lie ces Etats. L'article 68 de la constitution belge prévoit l'existence

---

(1) V. Mandelstam, R. D. I. P., 2e série, t. V, p. 428.
(2) V. Current History, t. VII, p. 13 ; Washington Star, 21 décembre 1917 ; Independent, t. 93, p. 54.

de traités secrets. En France, d'après l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, le Président de la Répubique a compétence pour conclure des traités secrets; mais il semble qu'une triple restriction doive être admise à ce droit du Président: 1° les traités secrets ne doivent pas porter sur des matières réservées à l'approbation des Chambres; 2° le secret doit être temporaire; 3° les clauses secrètes jointes à un traité ne doivent pas contredire les articles patents. La constitution d'Eidsvold, qui régit l'union entre la Suède et la Norvège, prévoyait dans son article 75 la possibilité d'articles secrets à condition qu'ils ne fussent pas en contradiction avec les articles publics; après la séparation des deux Etats, des projets de revision de l'article 75 ont été successivement présentés en Norvège en 1908 et en 1910, qui aboutirent le 3 mars 1911 à un texte qui place dans une certaine mesure la politique extérieure sous le contrôle parlementaire. — La question de la valeur d'un traité secret s'est présentée en 1911 dans le cas d'un arbitrage entre les Etats-Unis et le Chili soumis au jugement du roi d'Angleterre (affaire Alsop). Cet arbitrage mettait en jeu un traité conclu entre la Bolivie et le Chili qui avait été modifié par des articles secrets, lesquels n'avaient pas été, conformément à la constitution chilienne, approuvés par le Parlement. Pouvait-on, dans ces conditions, invoquer l'accord secret devant le tribunal d'arbitrage ? Les Etats-Unis soutinrent qu'on le pouvait et que leurs droits devaient être appréciés d'après l'ensemble des clauses; le Chili prétendit que l'accord secret n'avait pas de valeur et qu'il était impossible de se prévaloir de ses dispositions. — Quelle est l'obligation qui naît du secret dans les rapports des Etats contractants ? Le traité secret fait naître l'obligation au secret. Cette obligation aura, suivant les cas, une étendue plus ou moins grande: obligation de ne pas publier; obligation de ne publier que dans des circonstances déterminées; obligation de tenir le secret vis-à-vis de certaines puissances. Qu'adviendra-t-il, au point de vue juridique, si l'un des Etats contractants viole le secret ? Deux solutions sont possibles. On peut voir dans cette violation du secret une question de responsabilité, et alors la sanction sera une condamnation au paiement de dommages-intérêts. On peut dire, d'autre part, que le traité secret qui a été dévoilé doit être considéré comme nul. Celui qui divulgue un traité secret ne doit pas pouvoir s'en prévaloir (1).

---

(1) Sur les traités secrets, V. Basdevant, Jahrbuch des Völkerrecht, de Niemeyer et Strupp, t. I, p. 991 ; Becker, Deutsh. zur Zeit., 15 septembre 1911 ; Dauzat, *Conventions et traités secrets,* Revue politique et parlementaire, mai 1912, p. 371; Jèze, *Le pouvoir de conclure des traités internatio-*

831[2]. — L'usage des traités secrets a été expressément condamné par le pacte de la Société des Nations du 28 avril 1919, inséré dans les divers traités de paix de 1919-1920 qui ont mis fin à la guerre mondiale. Son préambule déclare qu' « il importe aux nations d'entretenir *au grand jour* des relations internationales fondées sur la justice et l'honneur ». Et son article 18 dispose : « Tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un membre de la Société des Nations devra être immédiatement enregistré par le Secrétariat et publié par lui aussitôt que possible. Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré ». Déjà, l'article 21 du premier projet de pacte de février 1919 déclarait: « Les Hautes Parties contractantes conviennent de faire enregistrer et publier sans délai par le chancelier tous traités ou conventions internationales passés entre Etats membres de la Société ». La suppression des traités secrets constituait le premier des quatorze points du programme de paix du président Wilson (n° 146[4]). En condamnant ainsi les traités secrets, s'ensuit-il que le pacte de la Société des Nations ait voulu empêcher absolument en fait même les tractations secrètes ? Nous ne le pensons pas. Une pareille fin serait impossible, car les négociations de la diplomatie exigent nécessairement un certain secret: elles ne peuvent pas avoir lieu toujours au grand jour. Ce que le pacte a prétendu seulement, c'est que les *résultats* de ces négociations ne demeurassent pas ignorés du public, et que celui-ci, les connaissant, eût le moyen de les désavouer: il est permis toutefois de croire qu'en rendant de la sorte aussi précaires que possible les tractations secrètes, il

---

naux et les traités secrets, Revue du droit public, 1912, p. 313; Rivier, *Principes du droit des gens*, t. II, pp. 68-69, 87-88, 119; Thibaudeau, *Mémoires sur la Convention et le Directoire*, t. I, p. 175; De Viaris, *Dépêches secrètes et conventions internationales;* Waultrin, *La constitution norvégienne et la publicité des actes diplomatiques*, R. D. I. P., t. XVIII, p. 354. — Sur les traités d'alliance secrets, V. de Lapradelle, Revue du droit public, 1904, p. 844. — La divulgation qu'au cours de l'examen de l'accord franco-allemand de 1911 sur le Maroc le gouvernement français a été amené à faire des articles secrets à la déclaration franco-anglaise du 8 avril 1904 et de la convention secrète franco-espagnole du 3 octobre 1904, causa une assez vive émotion. V. interpellation Jaurès du 16 juin 1911 à la Chambre française des députés ; déclaration de Mun le 14 décembre 1911 à la Chambre française des députés ; proposition Piou présentée le 1[er] mars 1912 à la Chambre française des députés. V. aussi le Temps du 9 novembre 1911 et du 26 janvier 1912 ; discours de sir Grey à la Chambre des communes d'Angleterre le 26 novembre 1911, Weekly Times du 1[er] décembre 1911, p. 955, col. 1 ; Zeglicki, *Le droit de traiter : forme du traité secret franco-espagnol du 3 octobre 1904*, 1911. Sur l'existence des clauses secrètes dans l'accord marocain du 4 novembre 1911 entre la France et l'Allemagne, V. Revue des sciences politiques, 1911, p. 926.

espérait les faire disparaître de l'usage et les rendre inutiles (1). — A la conférence de Washington de novembre 1921-février 1922, les puissances présentes, c'est-à-dire les Etats-Unis d'Amérique, la Belgique, l'empire Britannique, la Chine, la France, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas et le Portugal, ont à la date du 1er février 1922, adopté une résolution imposant la publication des engagements contractés par la Chine ou au sujet de la Chine. — Un décret du IIe congrès des Soviets russes du 28 octobre 1917 a déclaré nuls les traités politiques secrets, conclus par des gouvernements antérieurs de la Russie, « au profit des propriétaires fonciers et capitalistes ».

SECTION II. — **Effets des traités** (2)

832. — Les effets des traités doivent être envisagés: 1° entre les parties; 2° à l'égard des tiers.

§ 1. — Effets entre les parties

832[1]. — Les traités régulièrement conclus sont rigoureusement obligatoires pour les Etats qui les ont consentis. *Pacta sunt servanda. L'inviolabilité, la sainteté* des traités publics (*sanctitas pactorum gentium publicorum*) doit former pour toutes les nations une loi commandée par le but de l'Etat. — Les Etats doivent respecter leurs engagements. Ils ont négocié et conclu comme souverains et indépendants. Ils doivent observer leurs promesses et exécuter les obligations par eux contractées. — Sinon, ils manquent au respect qu'ils doivent aux autres Etats et détruisent ainsi le principe même du respect réciproque qu'ils seraient en droit d'en attendre. Le traité eut-il été imposé par la force, et tous les traités de paix n'en sont-ils pas là, il doit être exécuté par les signataires. — Si les Etats avaient le droit de rompre leurs engagements par la simple raison que la charge en est lourde, odieuse et qu'ils sont impatients de s'y soustraire, les relations internationales aboutiraient fatalement à des guerres incessamment renouvelées ou à une hostilité latente, à une lutte sourde pire que la situation créée par le traité.

Le respect des traités est un principe nécessaire, plus nécessaire en droit international public que celui du respect des contrats dans

---

(1) V. Scelle, *Le pacte des nations et sa liaison avec le traité de paix*, 1919, pp. 168 et s. ; *La diplomatie ouverte*, Revue France-Etats-Unis, 1919, p. 471.

(2) V. Lammasch, *Vertragstreue in Völkerrecht*, Œsterrich Zeitschrift für öffentliches Recht, t. VI, p. 42. — Mola, *Il principi giuridico della forza obligatoria dei trattati*, 1914. — Otételéchano, *De la valeur obligatoire des traités internationaux*, 1916.

le droit privé; car il n'y a pas encore vraiment de pouvoir supérieur pour contraindre à l'exécution. *Pacta privatorum tuetur jus civile, pacta principum bona fides* (Bynkershoek, *Quaest. juris publici*, II, 10). — Sans ce principe, toute sécurité serait absente des relations entre Etats; nulle tranquillité, nulle paix de quelque durée. — Le respect des traités supprimé, tout le droit international s'écroule et s'effondre au milieu du choc et de la tourmente des intérêts contradictoires.

Cette règle a été reconnue dès les temps les plus anciens. Mahomet recommandait déjà à ses disciples l'observation des traités. Au XIV^e^ siècle, Balde écrivait que la fidélité « exubérante » est requise dans les conventions des princes. De même, au XVI^e^, Bodin disait qu' « ayant donné la foi il faut la garder inviolablement », et, au XVIII^e^, Vattel déclarait que « les nations et leurs conducteurs doivent garder inviolablement leurs promesses et leurs traités ». C'est aussi l'axiome qui domine la doctrine à l'époque moderne. Tous les auteurs de droit international reconnaissent que les engagements formés doivent être observés par les Etats qui les ont contractés. On peut en particulier citer Bluntschli (*op. cit.*, art. 410), Chrétien (*op. cit.*, n° 351), Despagnet-de Boeck (*op. cit.*, n° 447), Heffter (*op. cit.*, § 94), Klüber (*op. cit.*, § 145), de Louter (*op. cit.*, t. I, § 26, p.493), Oppenheim (*op. cit.*, t. I, § 519), Pradier-Fodéré (*Traité*, t. II, n° 1152). Quelques-uns, cependant. admettent certaines restrictions; mais celles-ci sont en général énergiquement combattues comme attaquant la base même des traités publics: c'est ainsi que Geffcken repousse la thèse de Heffter (*op. cit.*, § 98 et note 4), d'après laquelle un traité deviendrait nul dès qu'il est en contradiction avec le bien-être du peuple, et celle de Bluntschli (*op. cit.*, art. 415, 456), suivant laquelle un Etat aurait le droit de se délier d'une obligation qui empêche son libre développement.

Le droit des gens conventionnel des Etats modernes n'est pas moins explicite. A la suite de la dénonciation par la Russie des articles 11, 13 et 14 du traité de Paris de 1856, les plénipotentiaires de l'Allemagne du Nord, de l'Autriche-Hongrie, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, de la Russie et de la Turquie, réunis en conférence à Londres en 1871, ont déclaré reconnaître « comme un principe essentiel de droit international qu'aucune puissance ne peut s'affranchir des obligations d'un traité, ni modifier ses dispositions autrement qu'avec l'assentiment des parties contractantes obtenu au moyen d'un consentement amical ». Et le pacte de la Société des Nations de 1919 a dit expressément dans son préambule que « pour développer la coopération entre les nations et pour leur garantir la paix et la sécurité... il importe de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités

dans les rapports mutuels des peuples organisés ». C'est en définitive pour défendre les stipulations d'un traité, du traité qui garantissait la neutralité de la Belgique, que la Grande-Bretagne a en 1914 pris part à la guerre contre l'Allemagne, comme l'ont successivement proclamé le roi d'Angleterre dans son message au Parlement du 18 septembre 1914, puis quand il prorogea la session parlementaire le 27 janvier 1916; et, après lui, le premier ministre, M. Asquith, le 18 septembre 1914, dans son discours d'Edimbourg et, les 4 septembre et 9 novembre 1914, dans les discours qu'il prononça au Guild Hall de Londres.

832². — Jointe au principe que le droit conventionnel a une valeur juridique supérieure au droit autonome national (n° 56), la règle que les traités ont force obligatoire entre les parties doit entraîner nécessairement une double conséquence: — 1° La première est que les dispositions des lois et de la constitution d'un des Etats contractants qui sont en opposition avec une stipulation du traité doivent cesser d'avoir effet: le droit d'un traité est supérieur au droit autonome émanant d'une des parties contractantes du traité. C'est ce qui explique les objections que les Etats-Unis firent en 1909 à la convention sur la cour internationale des prises créée à la Haye en 1907 et le protocole qu'à la suite de ces objections les puissances signataires de la convention conclurent à la Haye le 19 septembre 1910 (n° 1440²). De même, l'article 405 du traité de Versailles et les articles correspondants des autres traités de paix qui ont mis fin à la guerre mondiale, en décidant que la Conférence générale du travail instituée par la Société des Nations est qualifiée pour arrêter à la majorité des deux tiers des voix des délégués présents un projet de convention internationale *à ratifier* par les Etats membres de la Société, font obstacle à l'application des dispositions constitutionnelles de ces Etats qui, comme celles admises par les Pays-Bas (art. 59, const.), la Belgique (art. 68, const.), ou la France (art. 8, loi const.), considèrent que des traités doivent être *conclus* par le chef de l'Etat avant d'être ratifiés par lui et approuvés par le Parlement (1). — 2° La seconde conséquence est que les Etats signataires d'un traité ne peuvent pas se soustraire aux engagements établis par lui par des actes contraires d'administration ou de législation interne. Cette conséquence, dont la formule a été exprimée par le traité de Londres du 13 mars 1871 stipulant qu' « aucune puissance ne peut se délier des engagements d'un traité ni en modifier les dispositions qu'à la suite de l'assentiment des parties contractantes au moyen d'une entente amicale »,

(1) V. Van Eysinga. *Le droit de la Société des Nations et les constitutions nationales*, R. D. I., 3e série, t. I, p. 147.

a reçu, avant comme après cette date, de nombreuses applications. En 1852, les Pays-Bas et le Saint-Siège furent d'accord pour admettre que le concordat de 1827 entre les deux puissances, dominant les dispositions fondamentales édictées en 1848 par les Pays-Bas sur l'organisation de l'Eglise catholique, restreignait et suspendait l'application de celles-ci (1). Le 22 septembre 1919, l'Allemagne dut reconnaître comme nul l'article 61 de sa constitution du 11 août précédent qui envisageait le rattachement de l'Autriche à l'Allemagne, alors que l'article 80 du traité de paix de Versailles du 28 juin 1919, signé et ratifié par l'Allemagne, avait proclamé et déclaré inaliénable l'indépendance de l'Autriche.

Mais si un Etat signataire d'un traité ne peut pas, de sa propre volonté, renoncer à des engagements auxquels le traité l'oblige, s'en suit-il qu'il ne puisse pas davantage renoncer à des avantages que lui donne ce traité ? Il serait excessif de l'admettre : en matière de convention, une partie peut toujours renoncer à ses droits. Cette solution, toutefois, demande un correctif : le signataire d'un traité ne saurait à lui seul faire abandon des avantages que le traité lui assure qu'autant que cet abandon ne doit pas en même temps nuire à ses cosignataires et leur enlever indirectement des profits qu'ils doivent eux-mêmes retirer du traité. Le paragraphe 18 de l'annexe 2 à la partie VIII du traité de paix de Versailles du 28 juin 1919 dit que les puissances, en cas de manquement volontaire par l'Allemagne, ont le droit de prendre des mesures que l'Allemagne s'engage à ne pas considérer comme des actes d'hostilité, et que ces mesures « peuvent comprendre des actes de prohibition et de représailles économiques et financières, et en général telles autres mesures que les gouvernements respectifs pourront estimer nécessitées par les circonstances » ; or, au mois de février 1922, le gouvernement serbe-croate-slovène a décidé de renoncer au bénéfice du paragraphe 18 de l'annexe 2 à la partie VIII (réparations) du traité de Versailles, en ce qui concerne les représailles économiques et financières (Temps du 15 février 1922, p. 2). — Comp. n° 850[1].

832[3]. — Quel est exactement le fondement de la force obligatoire des traités ?

Les publicistes ont longuement disserté sur ce point. — Dans l'Antiquité et au Moyen-Age, l'idée religieuse était couramment considérée comme la base du respect des traités. — Bentham et ses adeptes ont fondé l'inviolabilité des traités sur le principe de l'utilité : d'après eux, les Etats doivent tenir leurs engagements dans leur propre intérêt, parce qu'ils perdraient la confiance des

(1) Van Eysinga, *op.* et *loc. cit.*, p. 145.

autres peuples, s'ils agissaient autrement (Bentham, *Traité de la législation*, t. I, p. 298). — Belime (*Philosophie du droit*, liv. IV, chap. IV, pp. 427 et s.) et Taparelli d'Azeglio (*Essai historique du droit naturel*, trad. franç., 1875, t. II, p. 246) se sont rattachés au devoir de vérité qui interdit à un Etat d'en tromper un autre. — F. de Martens (*op. cit.*, t. I, § 101) paraît faire découler le respect dû aux traités de la communauté internationale, aux exigences normales de laquelle se soumettent forcément les Etats qui entrent en de réciproques relations. — Bluntschli (*op. cit.*, art. 410) fonde l'obligation du respect des conventions sur le sentiment de la justice, et ajoute que ce respect est une des bases nécessaires de l'organisation politique et internationale du monde.

Pour nous, la force obligatoire des traités n'a et ne peut avoir d'autre base que l'idée de justice. « La morale, dit très bien Pasquale Fiore, commande d'être fidèle à ses propres engagements, même quand ils ne sont pas avantageux, et la justice exige de ne pas violer le droit d'autrui. Or il est évident que lorsqu'on conclut un traité, la commune volonté des parties fait naître d'une part une obligation parfaite, et de l'autre un droit parfait et que la violation d'un traité équivaut à la violation du droit parfait volontairement créé » (*Nouveau droit international public*, n° 1014).

832⁴. — Contrats de bonne foi, les traités obligent non seulement à tout ce qui a été stipulé expressément dans leur texte, mais aussi à ce qui convient le mieux à la matière du contrat et à la commune intention des parties contractantes : on doit exécuter toutes les clauses sous-entendues qui découlent naturellement des termes de l'acte d'après l'équité, l'usage ou la loi.

832⁵. — Quelles sont, d'une manière précise, les parties contractantes qui se trouvent liées par les dispositions d'un traité ?

Ce sont d'abord les Etats qui l'ont conclu. Et, à cet égard, on doit comprendre l'ensemble aussi bien que toutes les parties des Etats. Spécialement, l'effet d'un traité s'étend sur tout le territoire de l'Etat qu'il concerne, y compris ses colonies ou dépendances, à moins que des conditions spéciales n'aient été faites au sujet de celles-ci. Et il s'applique, d'autre part, vis-à-vis de tous les organes de l'Etat, car l'Etat est un faisceau de services publics coordonnés. Il en résulte que le Parlement, qui forme l'un de ces services, sera réputé lié par l'accord régulièrement passé. Il sera dès lors tenu notamment de voter les crédits nécessaires à l'exécution. A ce propos, il y a eu parfois des résistances de la part des Parlements : en 1834, la Chambre française des députés refusa les crédits nécessaires à l'exécution d'une convention de juillet 1833 ; ce refus ne fut point toutefois définitif et en 1835 les crédits furent définitivement accordés.

Mais il peut arriver que l'exécution d'un traité ne soit pas uni-

quement une affaire de gouvernement à gouvernement, qu'elle intéresse encore les citoyens et les sujets des Etats, dont elle réclame la coopération ou attaque et modifie les droits. Il s'agit, par exemple, d'un traité qui fixe la condition des étrangers. Les devoirs qui en dérivent devront être obligatoires pour les individus aussi bien que pour les Etats. Seulement comment cela se produira-t-il ? Cela fait surgir la question de l'effet des traités dans l'ordre interne. Pour que ceux-ci produisent leurs effets vis-à-vis des citoyens et des sujets d'un Etat, il faudra que cet Etat accomplisse certains actes à l'intérieur de lui-même. Quels seront ces actes ? C'est au droit public de chaque pays qu'il appartient de les déterminer. Ainsi qu'on l'a vu (n° 831), en France le traité est introduit dans l'ordre interne par le procédé de la promulgation, tandis qu'en Allemagne il suffit pour cela de le publier dans le Journal officiel.

832. — Si en théorie le principe du respect des traités est un principe évident et incontestable, il n'a pas laissé cependant d'avoir été quelquefois subrepticement contesté en pratique. — Le 30 mai 1913, à la suite de longues négociations suivies à Londires entre les grandes puissances, la Turquie et les Etats balkaniques, un traité de paix fut conclu entre les belligérants, c'est-à-dire entre la Turquie, la Bulgarie, la Grèce, la Serbie et le Monténégro, par lequel la Turquie cédait aux souverains alliés « 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 ». N'ayant pu s'entendre avec ses alliés sur le partage des dépouilles de la Turquie, la Bulgarie, en juillet 1913, se jeta sur eux brusquement, mais subit de graves défaites. La Turquie, profitant de ces défaites, a, sans respect pour le traité de paix qu'elle avait signé le 30 mai, envahi et occupé les territoires que ce traité lui avait enlevés. — L'Allemagne, en signant et ratifiant le traité de paix de Versailles, ainsi que les conventions conclues en exécution de ce traité, notamment la convention signée avec la Pologne le 15 mai 1922 au sujet de la Haute-Silésie, a pris soin de déclarer qu'elle protestait contre la conclusion de ces accords et ne se considérait pas comme liée par eux: elle a voulu et cru pouvoir de la sorte se réserver d'arracher, quand elle le jugerait bon, à ses co-contractants les territoires que les arrangements leur avaient attribués (V. notamment déclarations du chancelier Wirth du 26 octobre 1921 et de M. Schiffer, commissaire du gouvernement allemand pour les négociations avec la Pologne des 15 et 30 mai 1922) (1). En fait, l'Allemagne a essayé de tou-

(1) Temps du 1er juin 1922, p. 1.

tes manières de se soustraire aux obligations que lui imposait le traité de Versailles.

832[7]. — Les traités conservent leur force obligatoire entre les contractants, malgré les changements survenus dans la personne des souverains, malgré les modifications introduites dans la forme des gouvernements. — A travers ces évènements, la personnalité de l'Etat survit et se maintient identique à elle-même. Or c'est l'Etat qui a contracté (V. n[os] 215[2] et 215[3]).

C'est un principe que la Russie des Soviets s'est refusée à respecter: elle a déclaré ne vouloir tenir aucun compte des engagements passés par l'ancien empire des tsars (n° 215[3]).

Exception doit être toutefois naturellement apportée au cas de conventions purement dynastiques, conclues entre souverains et en vue de leurs intérêts particuliers, dont les anciens auteurs faisaient la classe des traités *personnels*. Ces conventions ne survivent évidemment pas au renversement de la dynastie, à la mort ou à la déchéance du souverain signataire. — Aussi l'Assemblée nationale française, le 26 août 1790, distingua-t-elle soigneusement, dans le célèbre Pacte de famille de 1761, les arrangements personnels dans lesquels Louis XV était intervenu comme chef de la maison de Bourbon, et les engagements où il avait représenté l'Etat français. L'Assemblée déclara que la France n'était point liée par les premiers, mais qu'elle respecterait les seconds.

§ 2. — Effets à l'égard des tiers

833. — Un traité s'impose au respect des Etats tiers, sauf si la création d'une situation nouvelle porte atteinte aux droits de ces Etats, ou s'il émane d'un gouvernement non reconnu. — Mais, comme les contrats de droit privé qui ne peuvent nuire ni profiter à un tiers, les traités internationaux ne peuvent, en principe, produire d'effets juridiques qu'entre les Etats contractants. — Pour les Etats tiers, ils sont *res inter alios acta*. — Lors de la discussion au Conseil des Etats le 6 avril 1922 du rapport du Conseil fédéral suisse sur la deuxième Assemblée de la Société des Nations, M. Motta a déclaré que la Suisse ne peut pas ignorer l'existence des traités de paix, pour autant qu'ils ont changé la face du monde, mais qu'elle n'accepte pas les obligations que pourrait lui imposer un traité qu'elle n'a pas signé.

Il suit de là qu'une conférence où sont représentés des pays qui n'ont pas été parties à un traité ne saurait en discuter une clause quelconque. Ainsi, dans les instructions que le gouvernement français donna en avril 1922 à ses délégués à la conférence de Gênes pour la reconstruction économique de l'Europe, à laquelle assistèrent de nombreux Etats, il prit soin de déclarer qu'il ne

pouvait accepter qu'on y discutât les stipulations des traités de paix de 1919-1920 auxquels tous ces Etats n'avaient pas participé (1).

Il s'en suit, d'autre part, qu'un traité ne peut pas lier un Etat qui n'y est pas intervenu. Un traité ne saurait poser d'obligations à un Etat tiers, et un Etat tiers ne saurait en réclamer l'exécution qui lui serait indirectement favorable. — S'il se trouve que les droits d'un Etat ont été violés par un traité auquel il n'a pas été partie, cet Etat pourra protester ou maintenir ses droits de quelque autre manière, mais il ne pourra s'en prendre au traité lui-même, dont il ne saurait être préjudicié ni à la validité, ni à l'exécution. L'histoire présente un certain nombre de cas dans lesquels des dispositions de traités nuisant à des puissances tierces ont provoqué des protestations de la part de celles-ci. En 1651, le pape Innocent X protesta contre la paix de Westphalie ; en 1815, le 14 juin, le pape Pie VII s'éleva contre le traité de Paris du 30 mai 1814 et les résolutions du congrès de Vienne préjudiciables aux intérêts temporels du Saint-Siège ; en 1847, le 23 novembre, le pape Pie IX adressa au duc de Modène une lettre de protestation contre les traités de Rome relatifs aux duchés de Parme et de Plaisance. — Le 11 février 1925, le gouvernement chinois a adressé aux représentants de la Russie et du Japon une note par laquelle il protesta contre le fait que le traité conclu le 20 janvier 1925 entre le Japon et la Russie avait reconnu le traité de Portsmouth dont plusieurs articles affectaient la souveraineté territoriale, les droits et les intérêts de la Chine.

Mais, si un traité ne peut lier un Etat qui y est resté étranger, ne se peut-il pas que, par quelque clause favorable, il fasse acquérir quelque droit à cet Etat tiers ? Le traité peut contenir une stipulation pour autrui, stipulation qui sortira à effet par le concours et par la volonté de l'Etat tiers. De nombreux exemples de clauses ainsi inscrites en vue et en faveur des Etats se trouvent dans bien des traités modernes : on y stipule que les autres Etats pourront adhérer, accéder, etc. Quelles que soient les expressions employées, il est toutefois nécessaire que le traité renferme bien une stipulation pour autrui; sinon l'Etat tiers ne pourrait s'approprier le traité. Ainsi, par exemple, le Danemark ne pouvait pas invoquer l'article 5 du traité de Prague du 23 août 1866, conclu entre l'Autriche et la Prusse. L'empereur d'Autriche, en transférant au roi de Prusse ses droits indivis sur les duchés de Holstein et de Schleswig, réservait que les populations des districts

---

(1) V. le texte de ces instructions dans le discours de M. Poincaré, président du Conseil, à la Chambre des députés, le 1er juin 1922, Journal officiel du 2, Chambre, Débats parlementaires. V. aussi Temps du 3 juin 1922, p. 3.

septentrionaux du Schleswig, si elles exprimaient par un suffrage libre le désir d'appartenir au Danemark, devraient être cédées à cet Etat. Mais l'Autriche seule était en droit d'exiger l'exécution de la clause stipulée par elle. Le traité de Prague ne réservait pas au Danemark le droit de se l'approprier. Pour lui le traité de Prague était *res inter alios acta* (1).

Si les tiers auxquels les traités ne sont pas opposables doivent néanmoins les respecter, il est assez difficile de savoir comment obliger un Etat tiers à respecter les clauses d'un traité où il n'est point partie. C'est par la voie diplomatique qu'en fait il est généralement procédé. A la suite du traité de Versailles du 28 juin 1919, les puissances alliées et associées se sont trouvées en présence de questions de cet ordre. En février 1920, le Pérou, mû par un sentiment de respect du pacte de Versailles, ordonna au général Puente, haut commissaire à l'armement, de cesser de fournir à l'Allemagne tout ce qui serait susceptible de l'aider dans la fabrication de son matériel de guerre. Au contraire, en février 1921, la République Argentine et le Chili refusèrent d'accéder à une demande de ce genre que les puissances alliées avaient adressée à ces deux Etats sud-américains (2).

833[1]. — Le principe que les traités ne produisent d'effets qu'entre les parties contractantes est loin d'avoir reçu une application constante dans la pratique internationale. Il est souvent arrivé en fait qu'une convention liât une puissance qui n'y était point intervenue. On peut à cet égard citer de nombreux exemples :

1° En raison de l'état plus ou moins complet de dépendance (protection, vassalité) dans lequel une puissance se trouve placée vis-à-vis de l'Etat qui signe un traité, ce dernier peut avoir qualité pour traiter pour elle.

2° Dans les traités de paix, les belligérants signataires engagent souvent, en même temps qu'eux, tous leurs alliés ou partie d'entre eux. C'est ce qui s'est produit notamment lors des traités de Presbourg du 26 décembre 1805 entre la France et l'empereur d'Allemagne et d'Autriche (art. 6), de Tilsitt du 7 juillet 1807 entre la France et la Russie (art. 17) et du 9 juillet 1807 entre la France et la Prusse (art. 5), de Vienne du 14 octobre 1809 entre la France et l'Autriche (art. 2).

En réalité, les deux cas qui précèdent ne constituent pas véritablement des dérogations au principe posé : ici, l'étude des faits et des circonstances concomitantes ou antérieures fait apparaître l'existence d'un mandat donné à l'Etat signataire par le pré-

---

(1) Pradier-Fodéré, *op.. cit.*, t. II, n°s 1127 à 1129. — Comp. von Holtzendorff, *L'abrogation de l'article 5 du traité de Prague*, R. D. I., t. X, p. 580.

(2) V. Borda, *op. cit.*, p. 35.

tendu tiers. — Mais il est d'autres cas — et nous allons les indiquer — où il s'agit bien d'exceptions à la règle :

3° Des Etats tiers peuvent profiter des avantages qu'un Etat a concédés à d'autres avec lesquels il a signé un traité, lorsqu'est insérée une clause de la « nation la plus favorisée ». Pareille clause se trouve de nos jours presque toujours inscrite dans les traités de commerce (*Renvoi*).

4° Certains traités posent des règles de droit dont l'effet doit être que tout le monde en bénéficiera. Ainsi, l'article 380 du traité de paix de Versailles du 28 juin 1919, entre l'Allemagne et les puissances alliées et associées, déclare que le libre passage du canal de Kiel pourra être réclamé par des Etats tiers au profit de leurs navires de guerre et de commerce.

5° Dans les conditions de paix qu'en 1919, à Versailles, les Alliés et les Associés ont fait signer à l'Allemagne, il a été stipulé à plusieurs reprises que celle-ci s'engageait à reconnaître tous arrangements que les puissances alliées et associées passeront avec d'autres Etats (V. art. 434) et à assurer de plein droit aux puissances alliées et associées le bénéfice des conventions signées par elle avec d'autres pays (V. art. 291 et 294) (1).

6° La règle que les traités ont effet vis-à-vis des Etats contractants, et seulement vis-à-vis de ces Etats, ne doit-elle pas souffrir encore une exception dans le cas suivant ? On peut supposer que des conventions intéressant le droit de la guerre et le droit de la neutralité soient acceptées par un certain nombre d'Etats, et qu'une guerre éclate entre deux belligérants dont un seul soit contractant : quelle sera l'étendue d'application de ces conventions ? — Dans les rapports des belligérants entre eux, les conventions ne s'appliqueront pas, car un seul en est signataire. — Mais, en tant qu'il s'agit des rapports des belligérants avec les neutres, ne devront-elles pas s'appliquer entre le belligérant contractant et les neutres qui les ont acceptées ? La question s'est posée à la deuxième Conférence de la Paix de 1907. On a finalement décidé que les conventions ne doivent s'appliquer en cette hypothèse que si les deux belligérants sont également contractants: un belligérant ne peut être restreint dans sa liberté d'action en ce qui concerne les neutres si l'autre belligérant n'est pas soumis à la même restriction. C'est aussi la solution qui a été admise en ce qui concerne la déclaration navale de Londres du 26 février 1909 (art. 66) (n° 814[5]). Il en a, toutefois, été décidé autrement pour la convention de 1907 sur l'ouverture des hostilités : l'article de cette convention qui prescrit une notification de l'état de guerre aux

---

(1) V. Roxburgh, *International conventions and third States*, 1920.

neutres est obligatoire dans les rapports entre un belligérant contractant et les puissances neutres également contractantes (1).

L'accession ou l'adhésion à une convention réglementant le droit de la guerre peut-elle avoir lieu au cours des hostilités de la part d'un belligérant? Les textes ne semblent pas s'y opposer (V. convention de la Haye de 1899 et de 1907). Il en résultera toutefois cette conséquence que, par le fait d'une des nations en guerre, les lois qui régissent la situation des belligérants se trouveront ainsi modifiées.

7° Un traité produit un effet obligatoire au regard d'un Etat qui n'est pas intervenu à sa conclusion, lorsque cet Etat lui a donné son adhésion ou son accession.

833². — Moyens par lesquels des puissances non signataires d'un traité parviennent à s'en approprier les résultats, l'*accession* et l'*adhésion* sont des procédés d'une application courante dans la pratique internationale. — De l'adhésion et de l'accession on peut rapprocher l'*approbation*, qui est la reconnaissance par un Etat du bien-fondé et de la conciliation avec ses propres droits et intérêts d'un traité conclu par d'autres, sans pouvoir l'invoquer en qualité de partie contractante.

Une différence doit-elle être réellement établie entre l'accession et l'adhésion ? — Des auteurs, comme Bonfils (*op. cit.*, n°s 832 et 833), Chrétien (*op. cit.*, p. 354), Despagnet-de Boeck (*op. cit.*, n° 448), Oppenheim (*op. cit.*, t. I, §§ 532 et 533), Pradier-Fodéré (*op. cit.*, t. II, n°s 1145 et 1146), le soutiennent. L'accession a pour effet direct de placer l'Etat qui accède au même rang et dans les mêmes conditions que les contractants : l'Etat, qui accède à un traité, devient partie ; il s'en approprie les stipulations, il a les mêmes droits et les mêmes obligations que les signataires eux-mêmes. L'adhésion est la déclaration formelle par laquelle un Etat accepte pour lui-même les obligations résultant d'un traité conclu entre d'autres Etats, en déterminant le caractère et la portée de cette adhésion ; elle est moins solennelle que l'accession et n'implique pas comme celle-ci une participation directe. — Mais d'autres, par exemple von Liszt (*op. cit.*, § 21) et de Louter (*op. cit.*, t. I, pp. 496-496), ne font aucune distinction entre les deux situations.

On trouve au point de vue qui nous occupe la même divergence d'opinions dans la pratique des Etats que dans la doctrine des auteurs. Certains traités parlent uniquement soit d'adhésion (art. 14, convention du 14 mars 1884 pour la protection des câbles sous-marins), soit d'accession (art. 1, convention de Copenhague du

---

(1) Roxburgh, *op. cit.*

26 juillet 1834 entre le Danemark, la France et la Grande-Bretagne ; acceptation des stipulations du traité de Vienne de 1815 par les puissances secondaires qui n'y ont pas été parties). Quelques-uns emploient le terme d'adhésion ou le terme d'accession en lui donnant un sens qui n'est pas celui qu'il doit avoir naturellement (art. 37, acte africain du 26 février 1885). D'autres, enfin, font une grande confusion entre les mots adhésion et accession: c'est ce qui s'est produit notamment à propos de la déclaration maritime du 16 avril 1856; une convention, celle de Berne du 9 septembre 1886 pour la protection de la propriété littéraire et artistique, est allée jusqu'à employer indifféremment dans le même article (art. 18) les deux qualifications d'adhésion et d'accession.

833[3]. — Quelle forme doivent revêtir l'adhésion et l'accession ? — Adhésion et accession supposent toutes deux également le consentement des parties au traité. Mais, pour ceux qui les distinguent, la forme en doit être respectivement différente. L'adhésion se traduit par un acte spécial, par notes échangées ou par dépêches; dans les traités conclus entre de nombreux Etats, on stipule généralement que l'adhésion d'un Etat tiers se fera au moyen d'une notification écrite adressée à l'un des Etats contractants (d'ordinaire celui sur le territoire duquel a eu lieu la conférence d'où le traité est sorti), lequel la communiquera à toutes les autres puissances contractantes. Quant à l'accession, elle s'opère par l'échange de ratifications entre contractants et accédants, ou par une déclaration officielle faite à tous les signataires: ceux-ci accusent réception, car il faut qu'ils acceptent, qu'ils se lient avec l'Etat accédant. La déclaration d'accession et l'acceptation doivent être ratifiées. L'adhésion, ne constituant pas un nouveau traité, n'a pas besoin, au contraire, de ratification. La question de savoir quel organe de l'Etat a la capacité d'accéder ou d'adhérer dépend naturellement du droit public individuel, lequel ordinairement indique pour cela, soit expressément, soit tacitement, la même autorité que celle qui a le droit de conclure des traités. En ce qui concerne la déclaration de l'impératrice Catherine II du 27 février 1780 établissant les principes du droit international maritime, un grand nombre de puissances commencèrent par y adhérer, en reconnaissant que ces principes s'accordaient aussi bien avec leurs intérêts qu'avec le droit des peuples civilisés; mais ensuite elles firent une accession à l'acte de Catherine en concluant avec les Russes des traités et des conventions par lesquels elles s'engagèrent à défendre au moyen de toutes leurs forces militaires les principes contenus dans la déclaration.

Au point de vue de la forme à suivre pour l'adhésion et l'acces-

sion, qui pour beaucoup sont des équivalents, ont peut d'une manière générale envisager en résumé trois stades distincts. — C'est parfois sous la forme d'un nouveau traité que l'adhésion ou l'accession est donnée. Il en fut ainsi de la participation au traité d'alliance du 25 mars 1815 par diverses puissances. — D'autres fois, elle a lieu par une déclaration suivie d'une acceptation, les deux actes étant très souvent complétés par des ratifications. C'est de cette façon qu'on opéra pour les actes de Vienne de 1815 et pour la convention de Paris du 17 mai 1865 sur les postes et télégraphes. Ce procédé se rapproche beaucoup du premier ; il est même arrivé, ainsi qu'on l'a vu, que les deux systèmes aient été employés concurremment et indistinctement: le consentement à la neutralité armée de 1780 a été donné par des traités ou par des déclarations échangées. — Enfin, troisième procédé, consistant dans une adhésion ou une accession par voie unilatérale. Ce procédé remonte comme les autres au début du XIX^e^ siècle: il fut appliqué notamment le 11 avril 1814 par l'Angleterre au sujet du traité de Fontainebleau. Mais il s'est maintenu au cours des temps, et c'est celui qui est en vigueur dans la pratique moderne: la déclaration unilatérale de l'Etat qui veut adhérer ou accéder est adressée à l'un des gouvernements signataires désigné par le traité pour la recevoir, et ce gouvernement en donne connaissance aux autres pays signataires qui pourront, s'il y a lieu, présenter leurs objections. Ce système a été appliqué spécialement à la convention de Genève du 22 août 1864 sur la condition des blessés et des malades en temps de guerre et aux conventions de la Haye du 18 octobre 1907.

833^4^. — L'adhésion et l'accession peuvent avoir lieu soit spontanément, soit sur l'invitation directe ou indirecte des parties signataires du traité. Quand un traité renferme une clause invitant à adhérer ou à accéder ou réservant la faculté d'adhérer ou d'accéder, il détermine aussi souvent les conditions de l'adhésion ou de l'accession. Et, à cet égard, plusieurs systèmes peuvent se faire jour: 1° droit absolu pour toutes les puissances d'adhérer ou d'accéder à la convention au moyen d'une simple déclaration; 2° droit limité aux puissances ayant pris part à la négociation du traité et ne l'ayant pas signé; 3° droit subordonné à l'assentiment exprès de toutes les puissances signataires; 4° droit subordonné à l'assentiment tacite qui sera censé exister si, dans un délai déterminé, aucune puissance ne s'oppose; 5° droit subordonné à l'assentiment de la majorité; 6° droit limité par la réserve qu'en cas d'opposition à la demande d'adhésion ou d'accession, celle-ci ne portera ses effets qu'à l'égard des puissances ayant donné leur assentiment. Dans cette situation, il convient donc, en ce qui concerne l'adhésion et l'accession aux traités, de distin-

guer les conventions *ouvertes*, auxquelles les puissances tierces sont libres de participer, et les conventions *fermées*, pour lesquelles l'adhésion ou l'accession des tiers est subordonnée à des conditions déterminées par le traité, par exemple à une entente ultérieure entre les puissances contractantes. Ainsi, les conventions de la Haye de 1899 et de 1907 sur les lois et coutumes de la guerre sur terre sont des conventions ouvertes; celles des mêmes dates sur le règlement pacifique des conflits internationaux sont au contraire des conventions fermées (art. 60, conv. 1899 ; art. 94, conv. 1907). La convention de Genève du 6 juillet 1906 a admis un système intermédiaire (art. 32) : l'adhésion ou l'accession d'un Etat à la convention ne produira ses effets que si dans un délai d'un an les Etats contractants n'y ont pas fait d'opposition. Au point de vue du droit d'adhésion ou d'accession, la convention sur la navigation aérienne du 13 octobre 1919 fait une distinction entre les Etats qui n'ont pas pris part à la guerre de 1914-1919 et les Etats non signataires qui ont pris part à cette guerre: les premiers peuvent adhérer librement à la convention; les autres ne peuvent être admis à y adhérer que s'ils sont membres de la Société des Nations ou jusqu'au 1er janvier 1923 si leur adhésion obtient le consentement des puissances alliées et associées signataires du traité de paix conclu avec eux, et après le 1er janvier 1923 si cette adhésion est agréée par les trois quarts au moins des Etats signataires et adhérents (art. 42): ainsi, la convention du 13 octobre 1919 est ouverte pour certains Etats et fermée pour d'autres. Dans les traités de Montevideo de 1889, l'adhésion ou l'accession est libre pour tous les Etats; mais, une fois donnée, elle ne doit avoir effet que pour les Etats qui l'auront acceptée: ainsi l'adhésion ou l'accession donnée par la France n'a eu d'effet que pour la République Argentine qui était le seul Etat signataire qui eût fourni son approbation.

833. — De même qu'il peut y avoir des réserves à la signature ou à la ratification d'une convention, de même il peut exister des réserves à l'adhésion ou à l'accession à un traité: un Etat entend n'accepter tel traité conclu par d'autres puissances qu'avec l'exclusion ou l'interprétation spéciale d'une disposition déterminée. Quels seront les effets de pareilles réserves ? En réalité, l'Etat qui, en adhérant ou en accédant, formule des réserves, impose aux premiers contractants un traité tout différent de celui qu'ils avaient élaboré. Ces réserves ne seront dès lors admissibles et obligatoires que vis-à-vis des Etats signataires qui y auront donné leur assentiment. Cet assentiment va de soi s'il s'agit de conventions *fermées*, puisqu'alors la régularité et l'effet de l'adhésion ou de l'accession sont subordonnés à l'autorisation des contractants primitifs. Mais, pour les conventions *ouvertes* où le seul consen-

tement de l'Etat qui veut adhérer ou accéder suffit pour qu'il devienne participant au traité, il sera nécessaire qu'intervienne spécialement une acceptation de la part des puissances signataires. Comme c'est en réalité un nouveau traité qui est maintenant passé, nous croyons qu'il faudra encore consulter à nouveau les Parlements pour qu'ils donnent leurs ratifications. A titre d'exemples de réserves à l'adhésion, on peut citer celle de la Grande-Bretagne à la convention sanitaire de Dresde du 15 avril 1893, celle de la Suisse en 1906 à la convention du 5 mars 1902 sur le régime des sucres, celle de la Turquie en 1907 à la convention de Genève du 6 juillet 1906: les demandes d'adhésion ou d'accession sous réserves de ces différents pays furent favorablement accueillies par les contractants originaires. On peut encore signaler la participation sous réserve du Nicaragua à la convention II de la Haye du 18 octobre 1907 sur la limitation de l'emploi de la force armée pour le recouvrement des dettes contractuelles et celles des Etats-Unis en 1909 et de la Chine en 1910 à la convention XIII de la Haye du 18 octobre 1907 sur les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime (1).

834. — Un Etat peut-il adhérer ou accéder à un traité non ratifié ? Les Pays-Bas, à propos de la convention sur le trafic des armes du 10 septembre 1919, a déclaré au secrétaire général de la Société des Nations qui les avait invités à adhérer ou à accéder à cette convention que l'invitation d'adhérer ou d'accéder à une convention ne peut se faire que lorsque celle-ci est ratifiée par les puissances signataires. C'est un point de vue identique qu'a soutenu le gouvernement britannique (2). Ce point de vue paraît exact : un traité ne peut exister vraiment comme tel qu'après qu'il a été ratifié.

SECTION III. — **Exécution des traités**

835. — Les parties contractantes d'un traité ne sont pas seulement tenues d'exécuter ce qui est exprimé dans le texte de la convention ou dans les paroles échangées; elles sont aussi obligées d'exécuter toutes les clauses sous-entendues qui découlent naturellement des termes du contrat d'après l'équité, l'usage ou la loi. En effet, la convention légalement formée tient lieu de loi à ceux qui l'ont faite, et il est impossible de révoquer une règle que l'on a soi-même créée pour l'usage commun des parties à

---

(1) V. Pomme de Mirimonde, *op. cit.*, pp. 127 et s.
(2) V. Journal officiel de la Société des Nations, t. II, juillet-août 1921, p. 464.

moins d'une entente préalable et de la volonté mutuelle des parties; en outre, l'exécution doit toujours être faite de bonne foi. Il doit en être ainsi d'ailleurs, de quelque nature que soient les effets des traités: que ceux-ci, comme les Unions internationales, la déclaration maritime de Paris du 16 avril 1856 ou les conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907, posent des règles de droit objectives devant s'imposer aux Etats signataires; qu'ils créent des obligations d'Etat à Etat c'est-à-dire des rapports de droit entre deux Etats individuellement considérés, en d'autres termes une situation juridique subjective; ou enfin qu'ils donnent lieu à un état de choses purement objectif, tel qu'une cession de territoire ou un groupement d'Etats nouveaux.

835[1]. — A toute époque de l'histoire, les Etats ont eu la précaution d'assurer l'exécution de traités souscrits à leur profit par un autre Etat, en prenant vis-à-vis de leur co-contractant certaines garanties. Les moyens employés ont été variés et nombreux.

Aux siècles où la foi religieuse était intense, mettre sous l'égide de la religion le respect des engagements, accompagner la conclusion des traités de solennités religieuses fut naturellement le moyen usité. — De là la *communion* des signataires du traité, l'*excommunication majeure* comminée contre celui qui romprait la foi jurée, le *baiser de la croix* et le *serment*. — Ce dernier mode de garantie religieuse a été employé pendant un plus long temps que les autres. Il apparaît pour la première fois à l'occasion du traité de Verdun qui en 843 partagea l'empire carolingien. Il est encore en usage au XVIII[e] siècle et on le trouve joint au traité conclu à Soleure en 1777 entre la France et la Suisse. — Furent confirmés par serment les traités de Madrid entre François I[er] et Charles Quint en 1526, de Cambrai en 1529, de Munster entre l'Espagne et les Provinces hollandaises en 1648, la paix des Pyrénées en 1659, le traité d'Aix-la-Chapelle entre la France et l'Espagne en 1668.

Mais le serment n'offrait qu'une garantie d'autant plus aléatoire et captieuse, que les Papes, en tant que chefs suprêmes de l'Eglise catholique et représentants de Dieu sur terre, en vinrent à s'attribuer le pouvoir de relever les fidèles des engagements les plus solennels.

Plusieurs princes catholiques furent ainsi libérés par le Pape du serment par eux prêté. François I[er] se fit dégager par Léon X et par Clément VII. En 1556, le légat Caraffa déclara Henri II libéré du serment par lui fait d'observer la paix de Vaucelles. — Aussi trouve-t-on dans plusieurs traités une clause par laquelle les contractants s'engagent à ne pas demander au Pape la dispense de serment: il en fut ainsi à l'occasion de la paix des Dames ou de Cambrai en 1529. — Grotius, Vattel et d'autres publicistes

ou philosophes se sont livrés à de longues dissertations sur le serment, dissertations sans portée de nos jours (1).

Les garanties empruntées à la religion diminuèrent de valeur et disparurent pour plusieurs causes: la diminution de la foi, l'absence de sécurité résultant de l'éventualité d'une dispense pontificale, et surtout une meilleure conception de la personnalité de l'Etat, la distinction de plus en plus acceptée entre l'Etat et la personne de son chef, du souverain.

835². — A côté de ces moyens religieux, l'histoire offre encore, dans les derniers siècles :

1° Le *cautionnement des conservateurs de la paix,* des vassaux qui s'engageaient à contraindre leur suzerain à tenir ses engagements, comme dans le traité de Senlis, entre Maximilien et Charles VIII, en 1493, et dans celui d'Orléans, entre Louis XII et Henri VIII, en 1514.

2° La *remise en gage* d'objets précieux, comme celle des diamants de la couronne de Pologne livrés au XVIII^e^ siècle à la Prusse.

3° L'*hypothèque* donnée sur une ville ou sur une province. Par les traités de 1756, 1764 et 1768, la République de Gênes concéda à la France, comme garantie des dettes contractées envers elle, une hypothèque sur la Corse. La France a gardé la Corse, Gênes lui abandonnant ses droits de souveraineté, le 15 mai 1768. — Le pays de Vaud fut remis aux cantons de Berne et de Fribourg pour garantir les dettes contractées par la Savoie; Berne et Fribourg, non désintéressés, ont gardé le pays de Vaud, devenu plus tard un canton suisse. — Par le traité de Malmoé du 26 juin 1803 entre la Suède et le Mecklembourg-Schwerin, la Suède dut renoncer définitivement à la possession de la ville de Wismar, donnée en gage au Mecklembourg-Schwerin comme garantie du paiement d'une dette pécuniaire (2). — Procédé dangereux, car le territoire n'est pas rendu dans les conditions où il a été reçu. Il a été soustrait à l'action de l'Etat auquel il appartient : il a subi l'influence de mœurs et de lois différentes.

4° Les *otages* ; précaution très usitée aux temps anciens, fréquente au moyen-âge ; mesure imposée par l'état rudimentaire des relations internationales et par une notion incomplète de l'Etat. Grotius (*op. cit.*, lib. III, cap. XX, §§ 52 et s.) et Vattel (*op. cit.*, livre II, ch. XVI, §§ 245 261), Klüber (*op. cit.*, §§ 155 et 156), s'en sont beaucoup occupés. — L'histoire offre de nombreux exemples. Le dernier, entre nations civilisées, est celui des deux

---

(1) Grotius, *op. cit.*, lib. II, cap. XIII. — Vattel, *op. cit.*, liv. II, chap. XV, §§ 225 à 229.

(2) V. Waultrin, R. D. I. P., t. XII, p. 16.

otages anglais, *personnes de rang et de considération*, qui furent remis par l'Angleterre à la France, en vertu de l'article 9 du traité d'Aix-la-Chapelle du 18 octobre 1748, pour assurer à la France la restitution de l'île du Cap-Breton et des conquêtes faites par les Anglais dans les Indes orientales ou occidentales.

L'usage des otages est aboli entre nations civilisées, sauf en temps de guerre où des otages sont quelquefois livrés comme garantie de la parole échangée dans des conventions militaires.

Les Etats civilisés recourent encore à cette pratique dans leurs rapports avec des nations barbares ou des peuplades sauvages; pour mieux assurer le respect de la foi jurée, ils se font remettre des membres de la famille du souverain ou des chefs influents. Ainsi, la France se fit remettre comme garantie du traité de paix du 14 février 1861 (art. 6), conclu avec les chefs du Souna (Haute-Cazamance), à titre d'otages, quatre fils des principaux chefs.

5° A la fin du XV^e^ siècle et pendant le XVII^e^ siècle, on utilisa comme une mesure de précaution l'*enregistrement par les cours de justice*. Au traité des Pyrénées de 1659 figura la clause de la publication de la ratification et de l'enregistrement par tous les Parlements et par la Cour des comptes.

835^3^. — Les moyens, actuellement adoptés dans la pratique internationale des nations civilisées, sont la garantie d'une puissance tierce, la remise de la possession d'une portion du territoire à titre de gage, l'affectation de certains revenus au paiement des obligations pécuniaires souscrites.

La *garantie* est l'engagement que prennent un ou plusieurs Etats *tiers* d'assurer, par les moyens en leur pouvoir, l'exécution, intégrale ou partielle, d'un traité conclu entre d'autres Etats. — En règle générale, cette garantie est donnée dans un *traité complémentaire*, qui vient s'adjoindre au traité principal dont on veut assurer l'exécution et en constitue comme une annexe. — Dans ce traité complémentaire, les garants déterminent la nature, l'étendue, les cas, la portée de la garantie promise. — Sont nécessaires les consentements des garantis comme ceux des garants.

Ex.: Par une convention du 15 avril 1856, l'Angleterre, l'Autriche et la France ont garanti solidairement l'exécution du traité de Paris du 30 mars 1856, en ce qui concerne l'indépendance et l'intégrité de l'Empire ottoman; le Piémont, la Prusse et la Russie sont restés en dehors de cette garantie. — A rapprocher de la guerre russo-turque de 1877 et du traité de Berlin du 13 juillet 1878 (1).

835^4^. — La *remise en gage*, par l'un des Etats contractants, de territoires lui appartenant se rencontre assez fréquemment de nos

---

(1) V. Idman, *Le traité de garantie en droit international*, 1913.

jours. Cette remise en gage de territoires est parfois dénommée *occupation de garantie* ou *occupation à titre de gage*. Les Etats modernes recourent à ce procédé, soit pour garantir le paiement d'une indemnité de guerre ou d'un emprunt, soit jusqu'à l'accomplissement d'un fait déterminé, soit jusqu'à l'exécution de certaines clauses politiques.

L'exercice de la souveraineté dans les pays occupés n'appartient pas, en principe, à l'Etat créancier. Il demeure entre les mains des agents de l'Etat débiteur. Celui-ci est dans une meilleure situation qu'au cas d'*hypothèque* ou d'*antichrèse*. Il conserve son autorité sur le pays. Ses lois y sont seules appliquées. — Il est souvent stipulé que les troupes d'occupation seront entretenues aux frais de l'Etat débiteur (1).

Ex.: Les préliminaires de Versailles du 26 février 1871 (art. 3) et le traité de Francfort du 10 mai 1871 (art. 8) ont décidé que certains départements français seraient occupés à titre de gage du paiement de l'indemnité de guerre de cinq milliards imposée à la France. L'indemnité fut soldée avant l'époque fixée au traité et l'évacuation du territoire français s'ensuivit aussitôt. Des conventions des 9, 10, 11 et 16 mars 1871 réglèrent ce qui concerne les services des chemins de fer français, le service postal, l'alimentation et le logement des troupes allemandes, l'administration civile en territoire occupé (2). — Le traité de Shimonoseki du 17 avril 1895, qui mit fin à la guerre entre la Chine et le Japon (art. 8), a stipulé que, « comme garantie de l'accomplissement fidèle des stipulations de l'acte, la Chine consentait à l'occupation temporaire par les forces du Japon de Weï-Haï-Weï ». — Une disposition analogue se trouve dans le traité de paix du 4 décembre 1897 conclu entre la Grèce et la Turquie: l'évacuation de la Thessalie par les troupes turques ne doit avoir lieu que lorsque certaines conditions du traité auront été remplies par la Grèce (art. 3). — Le traité de paix de Versailles du 28 juin 1919 avec l'Allemagne a prévu, à titre de garantie d'exécution, l'occupation par les troupes des puissances alliées et associées, pour des périodes de temps déterminées, des territoires allemands situés à l'ouest du Rhin et des têtes de pont sur la rive droite de ce fleuve (art. 428 et suiv.). Un arrangement séparé, signé le même jour à Versailles, entre les Etats-Unis, la Belgique, l'Empire britannique et la France, et dit « convention rhénane », a réglé les questions concernant l'occupation des territoires occupés dans les pays rhénans: il a institué un organisme civil,

---

(1) V. Raymond Robin, *Des occupations militaires en dehors des occupations de guerre*, 1913.

(2) V. May, *Le traité de Francfort*, 1909, pp. 188-235.

dénommé « Haute Commission interalliée », comprenant quatre membres représentant la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, qui aura le pouvoir d'édicter les ordonnances nécessaires pour assurer l'entretien, la sécurité et les besoins des troupes occupantes, les tribunaux allemands continuant à exercer leur juridiction civile et criminelle, sauf vis-à-vis des forces armées alliées et des personnes ayant commis un crime ou un délit contre ces forces; l'administration civile reste entre les mains des autorités allemandes et a lieu en principe conformément aux lois allemandes; les troupes alliées ont le droit de réquisitionner en nature suivant les règles de la convention de la Haye du 18 octobre 1907 ; d'autres dispositions obligent les autorités administratives, les chemins de fer, les postes et télégraphes de l'Allemagne à adapter leur fonctionnement aux besoins des armées occupantes ; le logement et les frais d'entretien de ces armées sont à la charge de l'Allemagne ; certaines garanties ou immunités aux points de vue pénal, civil et fiscal sont reconnues aux militaires des armées d'occupation (1).

Quelles sont les conséquences de l'inexécution de l'obligation garantie par l'occupation ? Il y a à ce sujet dissidence entre les auteurs. Les uns pensent que l'occupation de temporaire qu'elle était devient définitive et que l'Etat occupant, simple détenteur, acquerra la souveraineté du territoire occupé (2). Les autres estiment que, à moins d'une clause spéciale insérée dans le traité, l'occupation, simple droit de détention, ne peut être la source juridique d'une acquisition de la souveraineté (3). Quand Napoléon Ier occupa la Prusse en 1808, il n'invoqua pas la non exécution des engagements souscrits par elle, c'est-à-dire le non paiement de l'indemnité due à la France, pour s'attribuer les trois places occupées par ses troupes à titre de gage, il se borna à continuer d'occuper ces places sans prétendre modifier le caractère de l'occupation. Lors de la guerre du Pacifique, en 1880, pendant les conférences de paix d'Ancon, le Chili demanda que les provinces péruviennes de Tacna et d'Arica qu'il devait occuper pendant dix ans à titre de gage du paiement d'une indemnité de guerre de 30 millions

---

(1) V. spécialement sur ce point, Marcel Nast, *De la situation juridique en territoire allemand occupé des militaires de l'armée française du Rhin*, Revue de droit international privé et de droit pénal international, 1920, p. 376.

(2) V. Bluntschli, *Droit international codifié*, art. 428. — Jèze, *Etude sur l'occupation*, p. 48. — F. de Martens, *Traité de droit international*, édit. Léo, t. I, p. 550.

(3) V. Chrétien, *Principes de droit international public*, p. 140. — Mérignhac, *Traité de droit public international*, 2e partie, p. 675. — Raymond Robin, *Des occupations militaires en dehors des occupations de guerre*, pp. 792 et s.

de pesos fussent *ipso facto* incorporées au territoire chilien à l'expiration de ce délai si l'indemnité n'était pas payée ; mais cette prétention ne fut pas insérée dans le traité d'Ancon du 20 octobre 1883. — L'article 430 du traité de Versailles du 28 juin 1919 dispose que, « dans le cas où soit pendant l'occupation, soit après l'expiration des 15 années prévues, la Commission des réparations reconnaîtrait que l'Allemagne refuse d'observer tout ou partie des obligations résultant pour elle du présent traité, relativement aux réparations, tout ou partie des zones d'occupation spécifiées à l'article 429 seraient immédiatement occupées de nouveau par les forces alliées et associées ». Au mois de janvier 1923, à la suite de manquements par l'Allemagne à l'exécution de certaines obligations du traité de Versailles, la France a procédé à l'occupation de la Ruhr, en y envoyant des ingénieurs protégés par des troupes pour se procurer les livraisons de charbon et de bois que l'Allemagne s'était refusée de lui faire (1).

835[b]. — Des *garanties financières* sont parfois données par certains Etats pour l'exécution d'engagements pécuniaires par eux contractés, pour assurer le paiement régulier des intérêts d'un emprunt ou le remboursement du capital emprunté. L'Etat débiteur affecte spécialement certaines sources de ses revenus, tels que douanes, monopole du tabac, dîme des moutons, etc., à l'acquittement de ses obligations pécuniaires. — Il y a alors *délégation*. — Les exemples de semblables affectations sont assez fréquents dans la pratique moderne. Par diverses conventions passées avec l'Angleterre et la France, l'Egypte et la Turquie ont affecté au paiement des créanciers anglo-français les produits de certains impôts ou de certains biens du domaine du prince ou du domaine de l'Etat (2). Citons aussi les accords passés entre le Vénézuéla et les puissances européennes qui avaient en 1902 élevé des réclamations contre le gouvernement vénézuélien : 30 % des douanes de Puerto-Cabello et de la Guayra furent affectés au paiement de ces réclamations (3).

835[c]. — Parfois on a recours à un véritable *cautionnement* fourni par un autre Etat aux créanciers de l'Etat débiteur. Ainsi un emprunt grec fut cautionné par la France et l'Angleterre, le 7 mai 1832 ; par la France, l'Angleterre et la Russie, en vertu d'une

---

(1) Sur l'occupation des pays rhénans, V. Rousseau, *La Haute Commission interalliée des territoires rhénans*, t. I, 1923. — V. encore en ce qui concerne l'occupation des territoires, Cavaré, *Quelques notions générales sur l'occupation pacifique*, R. D. I. P., 2e séric, t. VI, p. 339. — Huguet, *L'occupation rhénane et le droit des gens*, R. D. I. P., 2e série, t. VI, p. 554.

(2) V. Kaufmann, *Le droit international et la dette publique égyptienne*, R. D. I., t. XXII, p. 556 ; t. XXIII, pp. 48, 144 et 266.

(3) V. Mallarmé, R. D. I. P., t. XIII, pp. 423 et s.

convention du 29 mars 1898, après la guerre turco-grecque de 1897 (1). — La France et l'Angleterre garantirent aussi un emprunt de la Turquie, le 27 juin 1855. — L'emprunt effectué par la Commission européenne du Danube a été garanti par les grandes puissances européennes, Galatz, 30 avril 1868.

835. — Il est souvent stipulé que certaines dispositions d'un traité sont placées sous le *contrôle* ou la *garantie de la Société des Nations*. Cela veut dire qu'au cas de mauvaise application du traité un recours poura être exercé devant le Conseil ou l'Assemblée ou devant un autre organe déterminé de la Société des Nations. *Ex.:* art. 12, traité de minorités du 9 décembre 1919 entre les principales puissances alliées et associées et la Roumanie.

SECTION IV. — **Confirmation, prorogation, renouvellement et rétablissement des traités**

836. — Fréquemment préoccupés d'assurer le maintien des traités, les Etats s'efforcent de les fortifier, dès que s'en présente l'occasion, et de constater formellement que les contractants en reconnaissent l'existence. Dans un traité nouveau se rencontre souvent la clause de confirmation d'un traité antérieur. — La *confirmation* d'un traité est la reconnaissance de la valeur actuelle de l'intégralité ou de partie de ses dispositions. — La confirmation suppose que la convention confirmée est encore en vigueur et ne doit pas être confondue avec le rétablissement d'un traité qui a perdu sa force obligatoire.

La confirmation est utile quand des doutes peuvent être soulevés relativement à l'application éventuelle d'une convention antérieure. — Lorsque plusieurs traités ont été successivement conclus sur un même objet, dans le plus récent on confirme les anciens par une clause formelle pour affirmer leur validité. Ainsi l'article 1er du traité conclu, le 25 novembre 1838, entre la France et la Turquie a confirmé pour toujours les capitulations et les traités préexistants.

La confirmation est parfois réclamée, quand un des Etats contractants éprouve des changements graves dans sa constitution intérieure. — Généralement, un des premiers soins des gouvernements nouveaux est de déclarer qu'ils respecteront et appliqueront les traités conclus par les gouvernements précédents. C'est, du reste, la personne morale de l'Etat qui a contracté, et elle subsiste toujours malgré le changement de gouvernement ou de prince. — Ainsi, en France, la Restauration confirma et observa les

---

(1) V. R. D. I. P., t. V, pp. 470 et s.

traités encore subsistants conclus par la République et l'Empire.

Les traités de Westphalie et d'Utrecht ont été confirmés par tous les traités de paix postérieurs, intervenus au XVIII[e] siècle entre les mêmes parties. — L'article 63 du traité de Berlin du 13 juillet 1878 porte que les traités de Paris du 30 mars 1856 et de Londres du 13 mars 1871 sont maintenus dans toutes celles de leurs dispositions qui ne sont pas abrogées ou modifiées par les stipulations précédentes.

837. — Bien des traités, notamment les traités d'alliance, de commerce, de navigation, etc., sont conclus pour une période de temps déterminée. Les Etats contractants peuvent, d'un commun accord, avant l'expiration du laps de temps, modifier la durée et l'augmenter. Il y a alors *prorogation*. — Cette prorogation ne substitue pas un nouveau traité à l'ancien. Elle n'est que la modification de la clause qui avait limité la durée de la convention. Elle prolonge le temps pendant lequel le traité sera obligatoire. — Cette prorogation a lieu, ou par voie de convention spéciale, ou par voie de déclaration, ou à l'aide d'échange de notes.

838. — Le *renouvellement* suppose aussi un traité qui doit venir à expiration dans un temps déterminé. Mais les parties refont un nouveau traité, en tout, ou en partie seulement, semblable à l'ancien, qui disparaît et est remplacé par le nouveau. On proroge, quand on ne veut apporter aucune modification à l'ancien traité ; on renouvelle, si l'on désire apporter des modifications à quelques parties accessoires.

Le renouvellement d'un traité précède son expiration. Lorsque celui-ci a cessé d'être en vigueur, les parties peuvent bien, par une nouvelle convention, en faire revivre les dispositions ; mais il y a alors *rétablissement*. Ainsi les traités que la guerre a éteints peuvent être rétablis, remis en vigueur par le traité de paix. *Ex.:* article 18 de la convention du 11 décembre 1871, additionnelle au traité de Francfort du 10 mai 1871 ; art. 282 et s. du traité de Versailles du 28 juin 1919 ; art. 234 et s. du traité de Saint-Germain du 10 septembre 1919 ; art. 162 et s. du traité de Neuilly du 27 novembre 1919; art. 217 et s. du traité de Trianon du 4 juin 1920 ; art. 99, traité de Lausanne du 24 juillet 1923.

Les expressions *confirmation, renouvellement, rétablissement* sont souvent, dans la pratique, prises les unes pour les autres.

839. — Un traité, dont le terme stipulé est expiré, est souvent maintenu par *tacite reconduction*.

Mais celle-ci ne peut se réaliser, que si elle a été formellement prévue dans le traité lui-même, et alors il est vrai de dire qu'il y a renouvellement d'avance convenu, mais subordonné à une condition potestative de la part de chacun des Etats contractants.

SECTION V. — **Interprétation des traités** (1)

840. — Comme il arrive parfois dans les écrits constatant les contrats formés entre particuliers, le texte d'un traité peut être obscur dans certaines de ses parties ; des clauses peuvent paraître contradictoires entre elles : il y a lieu alors à une *interprétation*. — A ce sujet, deux questions peuvent se poser : 1° Qui doit procéder à l'interprétation ? 2° Quelles règles faut-il suivre dans l'interprétation des traités ?

841. — *Qui doit procéder à l'interprétation des traités ?*

Le principe qu'il convient de mettre en relief est que seuls les Etats qui ont conclu un traité entre eux ont qualité et pouvoir pour l'interpréter, pour déterminer quel sens et quelle portée leurs plénipotentiaires ont, lors de la rédaction de l'*instrumentum*, entendu donner à telle ou telle clause. Cela est d'évidence : personne ne saurait, mieux que les contractants, expliquer quelle a été leur volonté. Eux seuls ont ce droit : dans l'état actuel du droit international ils ne peuvent pas encore, d'une manière certaine, s'adresser à une autorité supérieure et commune, comme les particuliers aux tribunaux de leur pays. Cette interprétation plurilatérale des signataires a un caractère vraiment officiel et participe de la force obligatoire de l'acte lui-même auquel elle s'incorpore : tout traité ayant à sa base un accord de volontés, on ne concevrait pas que cet accord pût être modifié par la volonté unilatérale de l'une des puissances contractantes.

L'interprétation, discutée et adoptée par les Etats contractants, est consignée, soit dans un protocole dressé à la suite d'une conférence, soit par un échange de dépêches concordantes, soit sous forme de déclarations réciproques. *Ex.*: dépêche du 9 août 1870 remise par le marquis de Lavalette, ambassadeur français à Londres, à Lord Granville, sur l'interprétation des clauses du traité de garantie de la neutralité de la Belgique; accord constaté et suivi du traité de Londres du 11 août 1870 entre la France et la Grande-Bretagne. — Déclaration du 16 juillet 1873 entre la Fran-

---

(1) V. Appert, *De l'interprétation des traités diplomatiques au cours d'un procès*, J. I. P., t. XXVI, p. 433, et Sirey, *Rec. pér.*, 1899.2.17. — Cheney Hyde, *Concerning the interpretation of treaties*, A. J., 1909, p. 46. — David, *Interprétation des traités diplomatiques par l'autorité judiciaire*, 1909. — Diena, R. D. I. P., t. XV, p. 57.— Holland, R. D. I., 2e série, 1911, p. 342.— de Lapradelle et Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, t. I, pp. 276, 280, 325, 332, 335 336. — Lieber, *Legal and political hermenenties, or principles of interpretation and construction in law and politics*, 1838. — Pic, *De l'interprétation des traités internationaux*, R. D. I. P., t. XVII, p. 5. — V. aussi R. D. I. P., t. XIX, p. 355. — Prud'homme, *La loi territoriale et les traités diplomatiques*, 1910.

ce et l'Italie pour fixer le sens de l'article 1er, § 23 du traité d'extradition du 12 mai 1870. — Protocole de clôture de la convention du 20 octobre 1883 constituant une Union internationale pour la protection de la propriété industrielle. — Protocole annexé à la convention franco-italienne du travail du 25 avril 1904, etc.

« Quand il s'agit d'une convention diplomatique, constituant un acte de gouvernement à gouvernement, a dit la Cour de cassation française le 13 août 1920, elle ne peut être interprétée que par ces gouvernements eux-mêmes » (1).

842. — L'article 13 du Pacte de la Société des Nations, qui sert de préambule à tous les traités de paix de 1919-1920, a déclaré que « les membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à l'arbitrage », et il ajoute qu'on doit considérer comme généralement susceptibles de solution arbitrale « les différends relatifs à l'interprétation d'un traité ». — Les traités qui ont mis fin à la guerre mondiale, notamment les traités de Versailles avec l'Allemagne (art. 376) et de Saint-Germain avec l'Autriche (art. 328), ont stipulé spécialement que les différends pouvant s'élever entre les puissances intéressées au sujet de l'interprétation des dispositions de ces traités relatives aux ports, voies d'eau et voies ferrées seront réglés, ainsi qu'il sera prévu, par la Société des Nations. — Des divergences d'interprétation relatives à l'article 260 du traité de Versailles s'étant produites entre la Commission des réparations et le gouvernement allemand, les questions auxquelles ces divergences ont donné lieu ont été en 1924 soumises à l'arbitrage de M. Beichmann, président de la cour de Trondhjem (Norvège).

La Cour permanente de justice internationale, dont l'article 14 du Pacte de la Société des Nations a prévu la création, a été, par l'article 36 de son Statut adopté par le Conseil le 14 décembre 1920, reconnue compétente pour juger des différends ayant pour objet « l'interprétation d'un traité ». Et, d'après l'article 63 du même Statut, « lorsqu'il s'agit de l'interprétation d'une convention à laquelle ont participé d'autres Etats que les parties en litige, le greffe les avertit sans délai » et « chacun d'eux a le droit d'intervenir au procès, et s'il exerce cette faculté, l'interprétation contenue dans la sentence est également obligatoire à son égard » (2).

Il y a eu, en fait, depuis la grande guerre, plusieurs exemples d'interprétation de traité, donnée par un tribunal international.

---

(1) J. I. P., t. XLVIII, p. 970.
(2) V. Journal officiel de la Société des Nations, t. II, 1921, pp. 14 et s.

On peut citer en particulier l'interprétation de l'article 380 du traité de Versailles du 28 juin 1919, par la Cour permanente de justice internationale, le 17 août 1923, dans l'affaire du navire *Wimbledon* à l'occasion de son passage par le canal de Kiel (n° 515). — De nombreux traités particuliers ont déterminé l'organe auquel il y a lieu de s'adresser pour obtenir, en cas de litige, leur interprétation. Beaucoup indiquent à cet égard la Cour permanente de justice internationale. V. par exemple : convention du 27 juillet 1921 relative à la navigation aérienne entre le Danemark et la Norvège, art. 40 ; accord germano-polonais du 15 mai 1922 sur la Haute-Silésie, art. 23 ; etc.

842[1]. — Quand les Etats contractants n'ont pas procédé eux-mêmes à l'interprétation des clauses d'un traité par la voie diplomatique ou par le moyen d'un organe international, s'élève la question de savoir par quelle autorité cette interprétation peut être donnée dans chaque pays. — Plusieurs opinions ont été émises. — Une seule acceptable. On doit se référer à la législation particulière de chacun de ces Etats. — En France, par exemple, l'interprétation des actes du gouvernement est de la compétence du pouvoir administratif et ne rentre pas dans les attributions du pouvoir judiciaire. — En Suisse, c'est le Conseil fédéral qui peut donner l'interprétation d'un acte diplomatique.

Evitons une confusion. Les tribunaux judiciaires ont bien le droit et le devoir, quand il est nécessaire pour la solution des litiges à eux soumis, d'interpréter telle ou telle clause de tel ou tel traité ou acte diplomatique. — Mais cette interprétation toute *relative*, et qui ne saurait lier pour l'avenir même le tribunal qui l'a donnée, mérite plutôt la dénomination de *commentaire* et ne doit pas être confondue avec l'interprétation *officielle, absolue, obligatoire* à l'avenir, pour les juges comme pour les citoyens. Celle-ci ne peut être donnée que par un organe du pouvoir politique.

842[2]. — A côté du cas où, à raison de l'obscurité de certaines clauses d'un traité, il y a lieu à une interprétation, on peut envisager celui, voisin, où une erreur d'impression se serait glissée dans une disposition conventionnelle. Ce dernier cas a été expressément prévu dans la convention concernant la Haute-Silésie signée le 15 mai 1922 à Genève entre l'Allemagne et la Pologne : il y a été stipulé que les deux gouvernements entreraient en pourparlers dans un bref délai, sur la demande de l'un d'eux, afin de corriger l'erreur ; des accords du 18 décembre 1922 et du 14 juillet 1923 ont prolongé le délai primitivement fixé.

843. — 2° *Quelles règles faut-il suivre dans l'interprétation des traités ?*

Les anciens auteurs ont disserté fort abondamment sur cette

question. — Grotius, avec une profonde érudition, veut distinguer les choses *favorables*, les *odieuses*, les *mixtes*. — Puffendorf a éclairci et corrigé Grotius. — Vattel se livre à une longue étude et pose comme bases de sa dissertation cinq maximes générales, à savoir : 1° Il n'est pas permis d'interpréter ce qui n'a pas besoin d'interprétation. 2° Si celui qui pouvait et devait s'expliquer, nettement et pleinement, ne l'a pas fait, tant pis pour lui ; il ne peut être reçu à apporter subséquemment des restrictions, qu'il n'a pas exprimées. 3° Ni l'un ni l'autre des contra tants n'est en droit d'interpréter l'acte à son gré. 4° On prend pour vrai ce qui est suffisamment déclaré ; mais on doit se régler plutôt sur les paroles du promettant que sur celles de celui qui stipule. 5° L'interprétation de tout traité doit se faire suivant des règles certaines, propres à en déterminer le sens, tel qu'ont dû naturellement l'entendre les intéressés, lorsque l'acte a été dressé et accepté (1).

Les auteurs modernes sont plus brefs sur les règles d'interprétation applicables aux traités. Cependant, on trouve dans Phillimore (*Commentaries upon international law*, t. II, §§ 64-65) et dans Oppenheim (*International law*, t. I, §§ 553-554) des développements asez étendus. — On peut en définitive résumer ainsi qu'il suit les principes que généralement les jurisconsultes contemporains recommandent : il faut respecter l'équité, user de bonne foi, s'attacher à l'esprit plutôt qu'à la lettre, prendre les mots dans leur sens propre et usuel, donner aux clauses ambiguës une portée produisant un effet utile, éclairer les clauses les unes par et à l'aide des autres, faire passer la clause prohibitive avant l'impérative et préférer l'impérative à la permissive, interpréter chaque clause dans le sens qui concilie le mieux les droits et les devoirs antérieurs des deux contractants.

843[1] — La Cour permanente de justice internationale, dans l'avis consultatif qu'elle a rendu, le 12 août 1922, au sujet de la compétence de l'Organisation du travail pour la réglementation des conditions auxquelles travaillent les personnes employées à l'agriculture, a posé les deux règles suivantes en matière d'interprétation des traités : 1° Pour se rendre compte de la portée d'un traité, il est nécessaire de le lire dans son entier et de ne pas déterminer sa signification d'après quelques mots isolés du milieu où ils se trouvent et susceptibles, ainsi séparés, de sens très différents. 2° Pour fixer la portée exacte d'un accord, les actes des pays contractants postérieurs à sa conclusion ont une force indiscutable. — Une autre question d'interprétation des traités a encore fait l'objet d'une discussion de la Cour de justice. Dans une

---

(1) Grotius, *op. cit.*, lib. II, cap. XVI. — Vattel, *op. cit.*, liv. II, chap. XVII, §§ 262 à 322.

affaire Mavrommatis, relative à des concessions faites à ce sujet grec avant et pendant la guerre de 1914 par les autorités ottomanes de Palestine, elle a déclaré qu'en présence d'un traité, écrit en deux langues, dont les deux font également foi et ont la même autorité, mais où le sens de l'un des textes paraît plus large que celui de l'autre, il faut adopter l'interprétation restrictive qui peut les concilier, celle-ci devant répondre sans doute à l'intention des parties (1).

844. — Au sujet de la déclaration de Londres du 26 février 1909, Sir Holland a démontré l'impossibilité de considérer comme une interprétation authentique d'une convention le texte du rapport fait à la conférence qui a adopté la convention (2).

SECTION VI. — **Fin des traités** (3)

845. — Certains auteurs, comme Pradier-Fodéré (*op. cit.*, t. II, nos 1200 et s.), recherchent avec un soin méticuleux dans quelle mesure s'appliquent aux obligations résultant des traités internationaux les causes d'extinction des obligations admises par le droit civil. — C'est un soin superflu. Il y a assurément analogie entre les engagements naissant entre Etats des traités publics et les obligations conventionnelles du droit civil ; mais il n'y a ni identité, ni réelle similitude.

Les causes qui entraînent l'extinction des obligations conventionnelles entre Etats sont les suivantes :

846. — A. — *L'exécution intégrale et complète du traité.*

Cette cause d'extinction des traités suppose qu'il s'agit d'un traité ne comportant que des obligations de nature à s'accomplir instantanément (une cession de territoire, la remise d'une place forte, le paiement d'une somme d'argent) ou successivement mais dans une durée limitée (traité de neutralité pendant la durée des hostilités, traité de commerce conclu pour une période de temps déterminée). On ne saurait jamais considérer comme intégralement et complètement exécutée une convention faisant naître des engagements permanents et indéfinis (alliance perpétuelle).

847. — B. — *L'expiration du terme convenu.*

La plupart des conventions sont faites pour un temps limité. Il

---

(1) De Bustamante, *La Cour permanente de justice internationale*, trad. Goulé, 1925, nos 258 et 276, pp. 263 et 282.

(2) Holland, *La convention de la cour des prises et la déclaration de Londres*, R. D. I., 2e série, t. XIII, p. 344.

(3) V. Myers, *Treaty violantion and defective drafting*, A. J., 1917, p. 538 ; *Violation of treaties : Bad Faith, Non-Execution and Disregard*, A. J., 1917, p. 794 ; *Violation of treaties by adverse national action*, A. J., 1918, p. 96.

est naturel d'admettre que le traité a pris fin lorsque son terme est arrivé. Le terme convenu peut être *exprès* ou *implicite*. Par terme exprès il faut entendre le terme fixé d'une manière formelle dans l'acte et par terme implicite celui qui est supposé par l'objet même du traité. Le terme peut être, d'autre part, *certain* ou *incertain*. Il est certain lorsqu'une disposition limite d'une façon précise le temps pendant lequel le traité sera en vigueur: il est incertain quand aucune précision n'est donnée sur le moment où il doit se produire: ainsi deux Etats conviennent d'observer la neutralité vis-à-vis de deux autres puissances se trouvant en conflit ; l'une ou chacune des parties se réserve le droit de dénoncer le traité à toute époque.

848. — C. — *L'arrivée d'une condition résolutoire expressément prévue.*

La stipulation d'une condition résolutoire expresse équivaut à l'établissement d'un terme pour la durée du traité. Cette condition opère de plein droit: la convention cessera immédiatement d'être obligatoire entre les parties.

849. — D. — *L'impossibilité d'exécution.*

Deux cas doivent être envisagés : l'impossibilité peut être *physique* ou *juridique*.

Les cas d'impossibilité physique ne se conçoivent que difficilement : ils sont relativement rares. On pourrait supposer un traité concernant le percement d'un tunnel ou d'un isthme, trouvé ensuite impossible, ou portant sur la navigation d'un fleuve reconnu plus tard innavigable. Quant à l'impossibilité juridique, elle se présentera dans le cas où l'exécution du traité à l'égard de l'un des contractants constituerait précisément sa violation à l'égard d'un autre co-contractant. C'est l'hypothèse que présente Vattel (*op. cit.*, liv. III, chap. VI, § 93). — Un traité d'alliance défensive a été conclu entre trois Etats. Deux d'entre eux se brouillent et se font la guerre. Que fera le troisième ? Il ne doit de secours ni à l'un ni à l'autre, en vertu du traité. Il serait absurde de prétendre qu'il a promis à chacun son assistance contre l'autre, ou à l'un d'eux au préjudice de l'autre. Cet Etat reprend son entière liberté d'action. — Une impossibilité d'exécution peut encore résulter de la collision de plusieurs traités. Un Etat a formé plusieurs traités d'alliance avec différents Etats. Tous ces Etats viennent à se faire la guerre entre eux. Il ne saurait être tenu de fournir à aucun d'entre eux les secours promis ; car il violerait les traités conclus avec les autres (1). — De même, un Etat qui devient perpétuel-

(1) Grotius, *op. cit.*, lib. II cap. XV, § 13. — Ott sur Klüber, *op. cit.*, tit. II, ch. II, § 164.

lement neutre se trouve par là même dans l'impossibilité d'exécuter les traités contraires à l'idée de neutralité.

850. — E. — *La renonciation d'un Etat aux droits que lui confère un traité.*

Cette cause d'extinction des traités s'explique par le fait que l'Etat auquel un accord confère des droits est toujours libre d'y renoncer; il faut seulement que la renonciation n'ait pas pour effet de nuire indirectement à l'autre signataire du traité en lui enlevant les profits que celui-ci lui accorde (n° 832²). Cette renonciation peut être pure et simple; mais elle peut aussi n'intervenir que moyennant un engagement ou une prestation nouvelle de l'autre partie ou d'un tiers.

Ainsi, par le traité du 29 mars 1864, l'Angleterre renonça au protectorat qu'elle exerçait sur les îles Ioniennes, en vertu du traité du 5 novembre 1815, mais en imposant à la Grèce certaines restrictions à l'exercice du droit de souveraineté sur ces territoires (neutralité perpétuelle de Corfou et de Paxos, suppression des forts de Corfou et de leurs dépendances, etc.) (1).

850¹. — On peut supposer qu'un Etat renonce non pas à *tous* les droits que lui donne un traité, mais à *certains* seulement de ceux-ci. En doit-on conclure que le traité même prendra fin ? Il semble qu'il faille ici distinguer suivant que les stipulations du traité sont ou non indivisibles. Quoi qu'il en soit, la renonciation d'un Etat à quelques-uns des avantages d'un traité fait naître une grave difficulté, quand il s'agit d'un traité auquel ont pris part ensemble un certain nombre d'Etats : un Etat qui a stipulé avec d'autres a des droits à son bénéfice et au profit de ses co-contractants; peut-il renoncer isolément à un ou plusieurs de ces droits ? En supposant qu'on puisse admettre qu'un traité réalisé par des Etats en pleine communauté de pensée et de sentiment ne les lie pas les uns envers les autres pour toutes les questions se rapportant à sa stricte exécution, il faut tout au moins poser en règle qu'une puissance n'a pas le droit de renoncer aux avantages d'un traité en son nom personnel seulement, alors que cette renonciation doit affecter les droits de ses alliés et sans un accord préalable avec eux. La difficulté en question s'est présentée à la suite de la guerre mondiale de 1914-1919, en ce qui concerne le traité de paix de Versailles du 28 juin 1919 avec l'Allemagne. Au mois d'octobre 1920, le gouvernement de la Grande-Bretagne a déclaré renoncer aux droits que lui conférait le paragraphe 18 de l'Annexe 2 de la VIII[e] partie du traité, qui permet notamment la saisie des biens des ressortissants allemands en Grande-Bretagne, au cas où

---

(1) Comp. Cavaglieri, *Alcune osservazioni sul concetto di rinuncia nel diritto internazionale*, R. I., t. VII et XII.

l'Allemagne manquerait volontairement à ses engagements. Il entendait de la sorte sauvegarder des intérêts commerciaux : ne mettre aucun obstacle au transport des marchandises allemandes par des navires britanniques et donner toutes les garanties de sécurité aux dépôts des ressortissants allemands en Grande-Bretagne, de manière à favoriser le commerce anglo-allemand sous toutes ses formes. Cette renonciation de la Grande-Bretagne plaçait en réalité le commerce et l'industrie des pays qui lui étaient alliés, dans leurs rapports avec l'Allemagne, en un état d'infériorité manifeste vis-à-vis du commerce et de l'industrie britanniques, car elle assurait ainsi les Allemands qu'ils trouveraient chez elle des garanties et des sécurités qu'ils ne rencontreraient pas chez les autres pays alliés décidés à maintenir intégralement les droits que leur reconnaît le traité de Versailles. On peut dès lors avoir des doutes sur la régularité de la renonciation faite par le gouvernement anglais, de sa seule volonté et sans avoir même d'ailleurs consulté le Parlement. On doit noter, au surplus, que la décision du cabinet de Londres a été prise en dehors de toute entente avec ses alliés: bien plus, la France et les autres pays contractants n'en furent avertis que le 25 octobre, alors que l'Allemagne en avait été informée dès le 21 (1). Au mois de février 1922, le gouvernement serbe-croate-slovène a également renoncé au bénéfice du paragraphe 18 de l'Annexe 2 à la partie VIII (réparations) du traité de Versailles en ce qui concerne les réparations économiques et financières (n° 832²) (2).

851. — F. — Le *mutuel dissentiment.*

Le concours de volontés qui a suffi pour créer entre Etats des droits et des obligations peut évidemment les éteindre ensuite. Le consentement des deux parties contractantes est toutefois parfois insuffisant pour que le traité cesse désormais de produire ses effets. Ainsi en serait-il lorsque l'acte confèrera, directement ou indirectement, à un tiers certains droits. L'assentiment de ce tiers deviendra alors nécessaire.

852. — G. — *La dénonciation de la convention internationale dans les conditions prévues par la convention elle-même* (3).

Dans les traités qui doivent produire des effets successifs, dans le cas surtout où aucune limitation de durée n'a été fixée, on insère

---

(1) V. le Temps des 28, 29 et 30 octobre 1920, p. 1.

(2) Sur l'effet dans un traité collectif de la renonciation par une des parties à telle clause du traité, V. un article de M.Clunet dans le Temps du 4 novembre 1920, à propos de la renonciation par l'Angleterre aux représailles économiques contre l'Allemagne. — V. encore F. de Visscher, *La renonciation du gouvernement britannique au droit de représailles sur les biens particuliers allemands*, R. D. I., 3e série, t. I, p. 406.

V. Crostarosa, *L'estinzione dei trattati per denuncia unilaterale*, 1915.

habituellement une clause par laquelle chacun des contractants (ou l'un d'eux) se réserve la faculté de dénoncer le traité et de se libérer ainsi, pour l'avenir, des obligations qui lui incombent par une simple manifestation unilatérale de volonté. — Pareille clause est légitime, car elle n'est en somme que le résultat d'une entente des contractants pour faire une convention à durée limitée. Elle se rencontre dans bien des traités. On peut citer l'article 18 de la convention du 20 mars 1883 pour la protection internationale de la propriété industrielle, l'article 20 de la convention du 9 septembre 1886 créant l'Union internationale littéraire et artistique, l'article 29 de la convention de Berlin du 13 novembre 1908 pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, etc. — La France a dénoncé le 12 novembre 1913 les conventions de droit international privé de la Haye du 12 juin 1902 pour régler les conflits de lois en matière de mariage, de divorce et de séparation de corps, de tutelle des mineurs, et le 5 décembre 1916 la convention de la Haye du 17 juillet 1905 concernant les conflits de lois relatifs aux effets du mariage sur les droits et les devoirs des époux dans leurs rapports personnels et sur les biens des époux, et concernant l'interdiction et les mesures de protection analogues; les conventions de droit international privé ont été dénoncées aussi par la Belgique. — Le droit de dénonciation a été spécialement réglementé par les conventions de la Paix de la Haye de 1899 et de 1907: aux termes de ces conventions, il n'est pas librement ouvert : la puissance qui veut dénoncer doit notifier par écrit sa résolution au gouvernement des Pays-Bas qui la fera connaître à toutes les parties contractantes; cette dénonciation ne produira son effet qu'un an après qu'elle sera parvenue au gouvernement des Pays-Bas (1). Ce système a été adopté dans de nombreuses conventions modernes: celles-ci déclarent qu'elles ne pourront pas être dénoncées avant une date déterminée. Ainsi ont procédé notamment l'article 43 de la convention de Paris du 13 octobre 1919 sur la navigation aérienne et l'article 8 de la convention de Genève du 9 décembre 1923 sur le régime international des voies ferrées. — Le traité de la Triple-Alliance entre l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et l'Italie a été dénoncé par l'Italie le 4 mai 1915.

852[1]. — Le droit de dénonciation peut-il être exercé, pendant la guerre aussi bien que pendant la paix, à l'encontre d'une convention conclue précisément pour le cas de guerre ? On pourrait être tenté de soutenir qu'une dénonciation ne peut pas, sans mauvaise foi, être notifiée au cours d'une guerre, que la situation des belligérants doit demeurer sans modification. Cependant aucun

---

(1) Cette solution a été critiquée par M. Pillet, *Les conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907*, 1918, p. 90.

texte n'existe qui fasse obstacle à une pareille dénonciation. — Mais quel sera l'effet de la dénonciation ? Aura-t-elle effet seulement pour le belligérant qui l'a faite ? Des traités, notamment les conventions de la Haye de 1899 et de 1907, disposent que la dénonciation n'aura d'effet que par rapport à la puissance qui l'aura notifiée. Cette règle ne peut en réalité recevoir son application. Il faut dire que la convention dénoncée cessera de lier tous les Etats belligérants vis-à-vis de l'auteur de la dénonciation; en effet, d'après les traités qui contiennent une semblable clause, les dispositions qu'ils contiennent ne sont déclarées applicables qu'entre les puissances contractantes et seulement si les belligérants sont tous parties à la convention: la règle en question signifie simplement que, malgré la dénonciation d'une partie, la convention continue de lier, dans leurs propres rapports, les autres contractants. — Les conventions de la Haye décident, sans distinction entre les moments où elle a lieu, que la dénonciation ne doit avoir effet qu'un an après avoir été faite. On peut se demander si une convention dont la dénonciation est notifiée en pleine guerre sera en fait observée exactement au cours de cette année de guerre, soit par la puissance qui l'a dénoncée, soit par les autres belligérants (1).

852². — La stipulation dans un traité d'une faculté de dénonciation au profit des Etats contractants revient en définitive à faire une convention à durée limitée. Est-ce à dire qu'il faille admettre que les traités qui ne sont pas à terme fixe seront nécessairement perpétuels, que les Etats seront éternellement liés par eux ? Non, l'éternité des traités serait aussi absurde, aussi déraisonnable que l'éternité des constitutions. — Toutes deux sont incompatibles avec la nature des choses, avec les changements incessants qui se produisent au sein des peuples et de l'humanité tout entière. Ni les Etats, ni leurs souverains ne sont maîtres de disposer de l'avenir. — Leurs destinées futures leur sont invisibles. A peine le plus perspicace des hommes d'Etat peut-il prévoir quelques-uns des événements des années les plus prochaines. — Dans le droit privé lui-même, les contrats ne sont pas perpétuels; ils ont une durée plus ou moins longue, et c'est tout.

Le respect dû aux traités n'implique pas leur éternité et leur perpétuité. Mais autre chose est l'extinction, la résiliation, d'une convention, et autre chose la négation des obligations par elle engendrées. La résilier, c'est, au contraire, proclamer et reconnaître son existence. — On peut trouver que le langage de bien des auteurs est de nature à engendrer quelque confusion: mais un juriste ne saurait s'y tromper.

---

(1) V. Pillet, *op. cit.*, pp. 90-91.

853. — H. — La *dénonciation unilatérale* d'un traité à résultats continus, successifs et indéfinis, n'est-elle possible que si elle a été expressément prévue dans le traité lui-même ?

853[1]. — Plusieurs conceptions peuvent à cet égard être théoriquement envisagées. — On peut d'abord imaginer d'interdire à un Etat signataire de se soustraire par un acte unilatéral aux obligations du traité qu'il a signé: si les stipulations des traités ne devaient pas être inexorablement observées, il n'y aurait plus en effet, dans la réalité, de droit international. — Mais on peut aussi concevoir, en un sens opposé, qu'on reconnaisse aux Etats signataires d'une convention le droit d'y échapper à telle époque qu'il leur plaira; car il est de règle en droit des gens que les Etats ne peuvent pas se lier à perpétuité. — Un troisième système, d'un caractère mixte, peut être enfin présenté: l'Etat contractant, qui ne peut être obligé à perpétuité, doit avoir une faculté de dénonciation, *mais seulement dans certains cas:* lorsque l'exécution du traité doit constituer un péril imminent pour son existence, lorsque les circonstances qui ont motivé le traité ont changé et enlevé à l'ancien accord sa raison d'être, quand le traité est devenu incompatible avec le droit commun international des Etats civilisés. — A laquelle de ces trois doctrines convient-il de donner la préférence ? Aucune n'est, à notre avis, à l'abri d'objections importantes. La première ne tient pas compte du fait que les traités ne sont pas de leur nature perpétuels; mais les deux autres, en admettant un droit de dénonciation tacite à la convenance plus ou moins absolue d'une des parties, aboutissent à détruire la valeur des traités et, du même coup, tout le droit international. — C'est, dans notre opinion, une solution toute différente qu'il faut admettre. L'éternité des traités étant aussi absurde et aussi irréalisable que l'éternité des constitutions, les traités conclus sans fixation de durée doivent être toujours censés contenir une clause *rebus sic stantibus* (1), c'est-à-dire avoir été signés sous la réserve tacite qu'ils cesseront d'être en vigueur quand les circonstances à raison des-

---

(1) Sur la clause *rebus sic stantibus*, V. R. D. I., t. XIX, pp. 37 et 46. — Bonucci, *La clausola rebus sic stantibus nel diritto internazionale*, 1909. — Cavaglieri, *La funzione della clausola rebus sic stantibus nei trattati internazionali*, Archivio giuridico, 1903 et 1904 ; *Ancora della clausola rebus sic stantibus*, R. I., t. II. — Kaufmann, *Das Wesen des Völkerrechts und die « clausula rebus sic stantibus, »*, 1911. — Pouritch, *De la clause « rebus sic stantibus » en droit international public*, 1918. — Salvioli, *Sulla clausule « rebus sic stantibus »*, R. I., 1914, p. 264. — Schmidt, *Ueber die völkerrechtlicher clausula rebus sic stantibus sowie einige verwandte Völkerrechtsnomen*, 1907. — Comp. Anzilotti, *Il diritto internazionale nei giudizi interni*, 1905, p. 205. — Basdevant, R. D. I. P., t. XIX, p. 523, note. — Donati, *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, 1906, p. 347. — Jèze, Revue du droit public, 1909, p. 428. — Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht*, 1899, p. 290.

quelles ils ont été conclus auront cessé d'exister: la fin d'un traité doit inévitablement suivre la disparition des causes qui l'ont occasionné; avec le temps cette convention est devenue inutile ou abusive, car les rapports des Etats se sont modifiés, leurs situations respectives ont subi l'influence des changements survenus dans les intérêts économiques ou politiques, Mais si l'exécution permanente d'un traité est ainsi devenue contraire à la nature des choses, le changement apporté dans les circonstances en vue desquelles les Etats contractants s'étaient obligés produira-t-il, *ipso jure*, l'extinction du traité ? L'un des Etats signataires pourra-t-il, invoquant les situations nouvelles, s'affranchir de ses promesses par la seule volonté? Incontestablement non (1). Le système contraire aurait pour logique conséquence qu'aucune promesse n'oblige, si ce n'est lorsque son accomplissement est avantageux à la partie qui l'observe. — L'Etat, lié par un traité qu'il juge n'être plus en harmonie avec les nécessités présentes, ne saurait se libérer de ses obligations par un acte unilatéral de volonté. Il doit provoquer de nouvelles négociations avec les autres Etats signataires de ce traité, établir à leur égard les changements opérés, prouver la survenue de circonstances ayant modifié les conditions implicites qui avaient causé le traité et justifié sa force obligatoire. — C'est par une *entente commune* que la *résiliation* du traité doit s'accomplir: elle ne peut être le résultat de la volonté ou du caprice d'un seul. — Telle est la seule solution qui tienne véritablement compte des divers aspects du problème. C'est celle qui finalement a rallié les suffrages de la grande majorité de la doctrine : elle revient en définitive à assimiler à une extinction des traités par mutuel dissentiment celle des traités par changement des circonstances primitives.

Elle a été, d'ailleurs, consacrée par l'assentiment même des Etats.

853². — C'est en 1871 que cet assentiment s'est produit à la suite d'une conduite irrégulière de la part de la Russie. Celle-ci, au mois d'octobre 1870, prétendit se considérer comme dégagée des prescriptions des articles 11, 13 et 14 du traité de Paris du 30 mars 1856 et de la convention russo-turque du même jour relative aux Détroits. Et à cette fin elle allégua des motifs insuffisants pour justifier la résiliation de ces conventions. Entre autres raisons, elle invoqua les changements réalisés dans la guerre maritime par le cuirassement des navires de guerre, modification qui exposait les ports russes à l'attaque imprévue de vaisseaux parvenus, grâce à leur cuirasse, à se frayer une route à travers les Détroits. Elle invoqua aussi les dérogations dont divers articles du traité du 30

---

(1) V. Bynkershoek, *Quaestiones juris publici*, lib. II, cap X.

mars 1856 avaient été l'objet, notamment celles qui concernaient le gouvernement des principautés de Moldavie et de Valachie. En réalité, l'opportunité offerte par la situation politique provoqua seule sa détermination. La France, écrasée par les armées allemandes, absorbée par le devoir suprême de sa propre défense, n'avait ni la volonté, ni le pouvoir de faire respecter le traité de 1856. L'Angleterre était impuissante à sauvegarder, toute seule, les résultats de la guerre de Crimée. Ni l'Autriche, ni l'Italie ne pouvaient rien. La *ligue des neutres* avait organisé l'impuissance en Europe. Bismarck était favorable. La veille de la guerre franco-allemande, un accord avait été établi entre la Prusse et la Russie, assurant à cette dernière puissance l'appui prussien pour la revision du traité de Paris, après le rétablissement de la paix. Mais le prince Gortschakoff était trop bien renseigné par l'expérience sur la manière dont le comte de Bismarck payait les services de ses amis, lorsqu'il n'en avait plus besoin, pour attendre la fin de la guerre. L'occasion était inespérée. Il ne la laissa pas échapper. Le chancelier russe choisit précisément le *moment psychologique* des défaites de la France, du désarroi de l'Europe pour porter un coup direct au droit public. La Russie s'affranchissait elle-même et de son propre chef d'un engagement contracté avec les puissances. Elle proclamait à elle seule l'abrogation de certains articles du traité de Paris.

Cette attitude de la Russie amena finalement des protestations de la part de la Grande-Bretagne. « Le procédé de la Russie, dit le comte Granville, dans une dépêche du 19 novembre adressée à sir Buchanan, anéantit tous les traités ; l'objet d'un traité est de lier les contractants l'un à l'autre; d'après la doctrine russe, chaque partie soumet tout à sa propre autorité et ne se tient obligée qu'envers elle-même ». Et, en présence de ces protestations, le chancelier russe, assuré du concours de la Prusse dont il avait favorisé l'action contre la France, ne maintint pas sa prétention. Il consentit à la réunion qui fut proposée d'une conférence à Londres.

Dès la première séance de la conférence de Londres, les diplomates réunis sentirent la nécessité de protester contre la conduite de la Russie, et le 17 janvier 1871 un protocole fut signé qui enregistra la déclaration suivante: « Les plénipotentiaires de l'Allemagne, de l'Angleterre, de l'Autriche, de l'Italie, de la Russie et de la Turquie, réunis, reconnaissent que c'est un principe essentiel du droit des gens qu'*aucune puissance ne puisse se libérer des engagements d'un traité, ni en modifier les stipulations, qu'à la suite de l'assentiment des parties contractantes, au moyen d'une entente amicale* ».

Le plénipotentiaire russe signa de bonne grâce au protocole :

mais les agissements mêmes de la Russie dans la question qui suscita la conférence de Londres étaient en contradiction avec le principe formulé dans le protocole.

La Russie obtint de la conférence de Londres les modifications qu'elle souhaitait voir apporter au traité de Paris. Le traité de Londres du 13 mars 1871 stipula l'abrogation des articles 11, 13 et 14 du traité du 30 mars 1856 et de la convention russo-turque annexée. — La mer Noire resta ouverte à la marine marchande. — Le principe de la fermeture des détroits des Dardanelles et du Bosphore aux vaisseaux de guerre fut maintenu. La Russie put rétablir arsenaux et fortifications sur les côtes de la mer Noire, armer une flotte militaire et préparer la guerre russo-turque de 1877 (1).

853[3]. — Il y a eu en fait, depuis lors, des applications nombreuses, plus ou moins régulières, de la clause *rebus sic stantibus*.

853[4]. — L'Autriche-Hongrie a invoqué les effets de la règle *rebus sic stantibus* pour motiver l'annexion qu'elle a faite en 1908 des provinces turques de Bosnie et d'Herzégovine qu'elle occupait depuis le traité de Berlin du 13 juillet 1878 et la convention de Constantinople du 21 avril 1879 (Notes de l'Autriche-Hongrie à la Turquie et aux Puissances des 6 et 7 octobre 1908) (2). — Une application de la clause *rebus sic stantibus* a été faite dans les rapports entre l'Allemagne, l'Italie et la Suisse à propos de la convention que ces pays ont conclue le 13 octobre 1909 touchant le chemin de fer du Saint-Gothard (3). — L'inobservation par la Turquie du traité de Londres qu'elle conclut le 30 mai 1913 avec les alliés balkaniques pourrait aussi s'expliquer par une application de la clause *rebus sic stantibus* : la situation n'était plus à ce moment la même qu'au moment où le traité avait été signé ; lors de la signature les Etats balkaniques qui traitaient avec la Turquie étaient tous alliés ; quand la Turquie refusa de se conformer aux stipulations du traité, ses contractants étaient en guerre les uns contre les autres.

853[5]. — Le 3 mai 1918, la Perse a informé les Pays-Bas qu'elle regardait comme nuls et annulés tous les traités qui lui avaient été imposés dans les dernières années, et spécialement le traité russo-britannique de 1907 concernant l'établissement de sphères

---

(1) Klaczko, *Deux chanceliers*, pp. 380 et s. — Milovanowitch, *Les traités de garantie au XIX[e] siècle*, pp. 359 et s. — Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 81, note 4 et § 98, note 5. — Olivi, *D'un cas controversé de cessation de la force obligatoire des traités internationaux*, R. D. I., t. XXIII, 1891, p. 590.

(2) V. Blociszewski, *L'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine*, R. D. I. P., t. XVII, pp. 439 et s.

(3) V. Scelle, R. D. I. P., t. XX, p. 485.

d'influences russes et anglaises en Perse (1). — En 1919 la France invoqua la clause *rebus sic stantibus* pour dénoncer les traités de 1815 relatifs à la zone neutralisée de la Savoie. V. art. 435 du traité de Versailles avec l'Allemagne du 28 juin 1919.

853ᵉ. — Le 22 novembre 1919, par application de la clause *rebus sic stantibus*, la Chine a abrogé unilatéralement les conventions du 5 novembre 1913 et du 7 juin 1915 avec la Russie et la Mongolie : les autorités de la Mongolie extérieure ayant manifesté le désir de ce pays de renoncer à l'autonomie qui lui avait été accordée en 1913, le gouvernement chinois a estimé que les traités dont cette autonomie était la raison d'être devaient disparaître (2).

853ᶠ. — L'article 31 du traité de paix de Versailles du 28 juin 1919 a fait une application expresse de la clause *rebus sic stantibus*, en invoquant cette clause à l'appui de la revision du traité du 19 avril 1839 établissant le régime international de la Belgique.

853ᵍ. — Le 26 avril 1915, au cours de la guerre mondiale, la France, la Grande-Bretagne et la Russie ont conclu avec l'Italie un accord, dit Pacte de Londres, déterminant les compensations territoriales dans l'Adriatique à donner à l'Italie au moment de la conclusion de la paix comme prix de son entrée dans la guerre. Une des préoccupations de ce traité était de mettre l'Italie, par l'acquisition de frontières stratégiques, à l'abri de toute agression de la part de l'Autriche-Hongrie : le traité de paix ayant fait disparaître l'Autriche-Hongrie, ce but du Pacte de Londres s'est évanoui, et, dès lors, on a pu soutenir que, par application de la clause *rebus sic stantibus*, les stipulations en sont devenues caduques (3).

853ʰ. — Le 8 janvier 1924, la Norvège a dénoncé le traité relatif à son intégrité qu'elle avait conclu le 2 novembre 1907 avec l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne et la Russie, en se basant notamment sur ce que les événements des dernières années avaient amené dans le domaine de la politique extérieure des changements d'une telle nature que la situation internationale était actuellement toute autre qu'au moment où le traité avait été signé : des notes ont été échangées le même jour entre les parties au traité déclarant que celles-ci entendaient ne pas se prévaloir désormais de ses stipulations (4).

---

(1) Current History, t. VIII, p. 430.

(2) V. R. D. I. P., 2ᵉ série, t. II, p. 106.

(3) V. en ce sens Scelle, *L'incident de Fiume*, La Paix des Peuples, 1919, p. 84. — Stoyanovitch, *La question de l'Adriatique et le principe des nationalités*, 1922, pp. 106 et s. — V. également Memorandum du 10 janvier 1920 de la délégation italienne, dans Adriaticus, *La question adriatique*, 1920, p. 95.

(4) V. R. D. I. P., 2ᵉ série, t. VI, p. 299.

853ᵇ. — Le gouvernement russe des Soviets, par une note du 2 avril 1924, a déclaré qu'en dehors des traités politiques secrets conclus par les gouvernements antérieurs qui sont considérés comme nuls, tous les autres traités de ces gouvernements ne doivent pas nécessairement être réputés abrogés, mais qu'en raison des changements internationaux intervenus depuis leur conclusion ils ne doivent pas davantage être forcément reconfirmés, qu'il y a lieu d'examiner leur validité, au point de vue de la clause *rebus sic stantibus*, séparément pour chaque Etat et chaque traité (1).

853ᶜ. — M. Pillet s'est demandé, dans le cas où la dénonciation d'un traité ne peut avoir effet qu'un certain temps (par exemple un an) après avoir été faite, si la résiliation du traité par changement des circonstances ne devrait pas avoir son effet remis au même délai (à un an), comme la dénonciation (2).

854. — I. — L'*inexécution par une des parties d'une ou des dispositions d'un traité* n'entraîne pas nécessairement la disparition du traité lui-même. Si elle devait avoir comme résultat de délier, automatiquement en quelque sorte, les autres parties de leurs obligations conventionnelles, chaque Etat signataire aurait un moyen trop commode de se dégager à sa guise d'une convention qui le gêne : il lui suffirait, en effet, pour la faire disparaître, de refuser d'exécuter telle ou telle de ses dispositions. Cela serait évidemment contraire au principe de la sainteté des traités qui, à défaut d'une stipulation spéciale, empêche tout Etat de supprimer par un acte purement unilatéral les conventions auxquelles il a été partie. — Comment faut-il donc dans la réalité entendre les conséquences de l'inexécution d'un traité ? Si l'un des contractants manque à une des règles établies par le traité, les autres contractants auront le droit de méconnaître à leur tour cette règle vis-à-vis de l'Etat qui l'a violée. C'est l'idée de réciprocité, qui conduit à ce qu'on peut appeler des représailles. Ainsi, pendant la grande guerre, l'Allemagne, contrairement aux règles de droit naturel prévues aux articles 6 et 7 du réglement de la convention IV de la Haye sur les prisonniers de guerre, a forcé les prisonniers qu'elle a faits à des travaux de guerre, même dans la zone des armées, et elle leur a donné une nourriture insuffisante; les autres signataires de la convention n'ont pas pu, par cela seul, considérer le traité comme caduc, mais ils ont eu le droit par représailles d'observer vis-à-vis de leurs prisonniers la façon de faire suivie par l'Allemagne à l'égard des siens. En résumé, la règle du traité subsiste, et elle doit continuer à s'appliquer dès qu'aura cessé le fait

---

(1) V. Bulletin intermédiaire international, t. XI, 1924, p. 154.
(2) Pillet, *op. cit.*, p. 95.

qui aura donné lieu à des représailles. — Est-ce à dire que jamais le traité ne pourra disparaître en cas d'inexécution ? Cela serait exagéré. La vérité est que, lorsqu'un traité est l'objet d'une inexécution de la part d'un des contractants, l'autre partie contractante peut, en dehors de celle indiquée plus haut, suivre l'une ou l'autre des deux attitudes suivantes : ou bien résister à l'inexécution par tous les moyens à sa disposition, même par la force; ou bien ne point lui résister et alors consentir ainsi à l'extinction du traité. C'est dans ce dernier sens seulement qu'il peut être régulièrement parlé de la fin d'un traité par sa non exécution, car dans ce cas c'est en définitive par le mutuel dissentiment des parties qu'elle a lieu. — Telle est l'opinion qui nous paraît la seule exacte. Certains auteurs, comme Bluntschli (*op. cit.*, *art.* 455), soutiennent cependant que l'inexécution d'un traité par l'un des contractants autorise l'autre partie à se considérer comme dégagée de ses obligations ; car, disent-ils, contrats synallagmatiques, les traités publics sont affectés d'une *condition résolutoire tacite*, comme les conventions synallagmatiques du droit civil.

854[1]. —Dans l'opinion de ceux qui admettent l'existence d'une condition résolutoire tacite en cas d'inexécution, une question spéciale se pose: la résolution du traité sera-t-elle ou non générale ? Cela, semble-t-il, dépend de chaque espèce. Il est des conventions qui, inexécutées dans une seule de leurs règles, doivent tomber tout entières, car leurs dispositions tiennent plus ou moins les unes aux autres ; mais il en est dont les articles sont respectivement indépendants : la non exécution de l'un d'eux ne doit pas amener nécessairement la disparition des autres. — On a soutenu qu'en cas de guerre il suffit qu'une convention soit violée par un des belligérants pour qu'elle n'existe plus à l'égard de personne, car une convention ne peut pas exister par rapport aux uns sans exister par rapport aux autres (1). — Mais, quoique comprises dans un même acte final, les conventions conservent leur individualité et la résolution de l'une d'elles n'entraîne pas nécessairement la disparition des autres. — Une des conventions de la Haye a adapté à la guerre maritime les principes de la convention de Genève sur le sort des militaires blessés dans la guerre sur terre : si la convention de Genève disparaissait ou était résolue pour inexécution, la convention de la Haye relative à la guerre maritime ne cesserait-elle pas d'exister du même coup ? La question est délicate (2).

854[2] — Si on suppose une guerre dans laquelle paraissent de chaque côté plusieurs alliés, on a dit que chaque belligérant

---

(1) Pillet, *op. cit.*, pp. 33-132.
(2) Comp. Pillet, *op.* et *loc. cit.*

ne peut relever contre l'adversaire que les infractions à la convention dont il a lui-même souffert et non pas celles dont a souffert son allié. — Une guerre poursuivie en des lieux divers étant toujours la même guerre et devant être réglée par les mêmes lois, l'inexécution d'un traité sur l'un des théâtres de la lutte ne le laisse pas intact pour les autres régions où s'accomplissent les hostilités.

855. — J. — La *guerre*, venant à éclater entre deux Etats, est-elle une cause de résolution des traités qui lient ces Etats ? Plusieurs distinctions s'imposent (Renvoi à la 5e partie, *La Guerre*, nos 1049 et s.).

856. — K. — Que deviennent les traités *conclus par un Etat quand celui-ci disparaît, est démembré ou se divise en plusieurs Etats ?*

Nous avons précédemment étudié cette question. V. nos 216[2] et s., 223 et s., 231.

857. — L. — Les droits et les obligations qui naissent pour les Etats des traités ou de toutes autres conventions passés par eux ne peuvent-ils pas s'éteindre par le seul *effet du temps*, alors même que les traités et les conventions continueraient eux-mêmes d'exister.

Cette question revient à se demander s'il peut y avoir une *prescription libératoire* ou *extinctive* en droit international public. — Peu d'auteurs s'en sont occupés. M. Politis lui a toutefois consacré un article spécial (1). Parmi les auteurs d'ouvrages généraux Rivier est peut-être le seul qui l'ait prévue en déclarant : « La prescription extinctive, institution du droit positif, est étrangère au droit des gens. Mais, en matière de droits contractuels comme en matière de droits réels et de souveraineté territoriale, la puissance, qui, pendant un laps de temps prolongé, néglige de faire valoir ses droits, doit être considérée comme y ayant renoncé, et le droit des gens n'a pas pour mission de les faire revivre » (2). C'est là, comme il l'avait déjà fait pour la prescription acquisitive (n° 557[5]) (3), admettre l'existence de la prescription libératoire, tout en déclarant la repousser. Et, de fait, on ne voit pas pourquoi on n'accepterait pas cette prescription dans les rapports internationaux comme dans les relations privées : l'idée qu'une réclamation longtemps oubliée peut être tenue pour abandonnée et qu'un droit non exercé durant un long

---

(1) Politis, *La prescription libératoire en droit international*, Revue de droit international, de sciences diplomatiques et sociales, 1925, p. 3.

(2) Rivier, *Principes du droit des gens*, t. II, p. 127.

(3) Rivier, *op. cit.*, t. I, pp. 182 et s. — Comp. Albéric Rolin, dans de Lapradelle et Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, t. II, p. 208.

laps de temps est affaibli est exacte aussi bien dans un domaine que dans l'autre, et il importe à l'intérêt de la Société internationale, pour y faire régner la paix, que les droits d'un Etat soient mis après un certain temps à l'abri de toute attaque. — Mais, si la doctrine est à peu près muette sur la matière, la coutume, au contraire, a envisagé à diverses reprises l'existence de la prescription extinctive et elle a posé des règles dont l'ensemble permet d'en établir une théorie.

857[1]. — D'après la pratique des Etats, une distinction doit être faite suivant que la dette est d'origine *publique*, c'est-à-dire est née directement entre deux Etats, ou qu'elle est d'origine *privée*, c'est-à-dire a mis en rapports un particulier et un Etat étranger.

1° Dette d'origine *publique*. — En principe, la prescription n'est pas admise, qu'il s'agisse d'une dette contractuelle ou d'une dette délictuelle. A cela une raison certaine: dans les deux cas, la certitude de la dette est telle que le temps ne saurait la diminuer, car si elle est contractuelle elle est établie par un acte officiel, et si elle est délictuelle l'Etat lésé directement dans ses droits ne manquera pas de formuler aussitôt sa réclamation. Il a été notamment décidé spécialement à propos d'une dette contractuelle, par la sentence arbitrale de la Cour de la Haye du 14 octobre 1902, dans l'affaire des fonds pieux de Californie entre les Etats-Unis et le Mexique, qu'un Etat débiteur de prestations annuelles ne peut invoquer aucune déchéance pour diminuer le poids des annuités échues et non payées, car « les règles de prescription, étant exclusivement du domaine du droit civil, ne sauraient être appliquées au présent conflit entre les deux Etats en litige ». En réalité, comme on l'a justement remarqué (1), il s'agissait ici, non pas d'une dette d'origine publique, mais d'une dette d'origine privée, pour laquelle la prescription n'était pas inconcevable, les Etats-Unis ne faisant valoir que la créance de leurs nationaux. — Il peut y avoir exceptionnellement prescription même pour une dette politique contractuelle. Dans de nombreux pays, pour des raisons de comptabilité, il a été établi des règles de prescription, sous forme de déchéance, des dettes grevant le Trésor, sans distinguer si elles sont dues à des particuliers ou à des Etats étrangers: dans ces conditions, il est permis de soutenir que le gouvernement qui, par contrat, est devenu créancier d'un autre gouvernement n'ignore pas les règles de comptabilité de son débiteur et que, dès lors, s'il a encouru une déchéance établie par elles, il n'a pas le droit de réclamer. A cette idée se rattache la sentence de la Cour de la Haye du 11 novembre 1902 dans l'affaire des indemnités turques entre la Russie et la Turquie, qui a refusé de

---

(1) Renault, Annales des sciences politiques, 1903, pp.72-73.

faire droit à la réclamation russe relative aux intérêts moratoires des indemnités turques (1).

2° Dette d'origine *privée*. — Deux cas à envisager :

a) Dette privée contractuelle. Le particulier, devenu par contrat créancier d'un Etat étranger, est soumis aux règles établies, en matière de prescription, par les lois de son débiteur, que son pays se soit ou non substitué à lui pour réclamer contre l'Etat débiteur. C'est ce qu'a décidé en 1889-1890 la Commission mixte de Washington dans une affaire Williams entre les Etats-Unis et le Venezuela (2).

b) Dette privée délictuelle. Il faut distinguer selon que le retard a trait à la production ou au renouvellement de la réclamation.

1er *cas* : La prescription s'applique en règle générale aux réclamations tardivement présentées. Car de semblables réclamations sont suspectes de fraude et de renonciation, et en outre d'une appréciation difficile. Ainsi en a-t-il été jugé dans les affaires Brand entre les Etats-Unis et le Pérou devant la Commission mixte de 1863 (3), Black et Stratton entre les Etats-Unis et le Mexique devant la Commission mixte de Washington de 1868 (4), Driggs, Cadix et Williams entre les Etats-Unis et le Venezuela devant la Commission mixte de Washington de 1889 (5), Gentini et Spader dans les arbitrages vénézuéliens de 1903 (6). Par exception, la prescription sera exclue si des faits évidents font tomber toute présomption de fraude, de renonciation ou d'impossibilité de preuve. Semblable solution dans des affaires King et Gracie entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne devant la Commission mixte de Londres de 1855 et dans les affaires Gianopini et Tagliaferro dans les arbitrages vénézueliens de 1903 (7). — 2e *cas* : La prescription n'est pas applicable aux réclamations qui, déjà produites, ne sont renouvelées qu'après une interruption plus ou moins longue. Le silence du créancier peut alors s'expliquer autrement que par une idée de renonciation. La pratique est unanime en ce sens. V. notamment sentence du 11 juillet 1870 de Sir Thornton entre les Etats-Unis et le Brésil dans l'affaire du navire américain *Canada* (8); affaire arbitrale Corwin ou du navire

---

(1) V. Politis, *op.* et *loc. cit.*, p. 5.
(2) V. Moore, *International arbitrations*, t. IV, pp. 4181-4199.
(3) De Lapradelle et Politis, *op. cit.*, t. II, p. 269.
(4) Moore, *op. cit.*, t. III, p. 3139, et t. IV, p. 4181.
(5) Ralston, *International arbitral law*, nos 566-567. — Comp. Moore, *op. cit.*, t. IV, pp. 4181-4199; de Lapradelle et Politis, *op. cit.*, t. II, p. 205.
(6) Ralston, *op. cit.*, nos 569-570.
(7) V. de Lapradelle et Politis, *op. cit.*, t. II, p. 207, note 3. — Moore, *op. cit.*, t. IV, p. 4179. — Ralston, *op. cit.*, nos 571, 572 et 574.
(8) De Lapradelle et Politis, *op. cit.*, t. II, p. 622.

Mechanic entre les Etats-Unis et la Colombie en 1885 (1) ; sentence arbitrale de Sir Manson du 22 janvier 1890 dans l'affaire Carlos, Butterfield et C° entre le Danemark et les Etats-Unis (2); affaire Roberts et affaire Stevenson dans les arbitrages vénézuéliens de 1903 (3).

857². — Quel doit être le délai de la prescription libératoire ou extinctive dans les cas cù elle est admissible? La solution doit être ici la même que pour la prescription acquisitive (n° 557³), où l'opinion dominante est que le délai doit varier dans chaque cas avec les circonstances selon que celles-ci établissent plus ou moins la fraude, la renonciation ou l'impossibilité de preuves. En fait, les délais les plus variables ont été admis: 6, 15, 16, 20, 26, 27, 28 et 40 ans (4).

857³. — L'Institut de droit international a décidé dans sa session de Vienne en 1924, sur la proposition de M. Politis, d'inscrire à son ordre du jour la question de la prescription libératoire en droit international public. Ayant fait l'objet d'un rapport de MM. Politis et Ch. de Visscher, cette question a été discutée à la session de la Haye en 1925 : l'Institut, adoptant avec quelques légères modifications les conclusions du rapport, a admis qu'il peut exister en droit des gens une prescription libératoire (5).

858. — M. — Le principe de la « sainteté des traités » entraîne la conséquence qu'ils ne sont revisables que d'un commun accord des parties. Une considération élémentaire de paix sociale l'exige. C'est, on l'a vu (n° 853³), ce qu'a décidé la déclaration de Londres du 17 janvier 1871, émanée des grandes puissances. Le Pacte de la Société des Nations n'a rien changé à cet état de choses; mais il a voulu régulariser le jeu de la clause *rebus sic stantibus*. Son article 19 dit en effet: « 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 ».

858¹. — Quelle est la véritable portée de cette disposition en ce qui concerne la force obligatoire des traités ?

Ses termes la déterminent avec une grande précision.

1° Ce ne sont pas les membres de l'Assemblée envisagés isolément qui peuvent demander à l'Assemblée de procéder aux exa-

---

(1) Ralston, *op. cit.*, n° 568.

(2) Ralston, *op. cit.*, n° 573.

(3) Ralston, *op. cit.*, n°s 577 et 576. — Comp. sur tous ces cas Politis, *op.* et *loc. cit.*

(4) V. Politis, *op.* et *loc. cit.*, pp. 9 et 10. — Comp. de Lapradelle et Politis, *op. cit.*, t. II, p. 192, notes 5 et 6, et p. 207, note 1.

(5) V. Annuaire de l'Institut de droit international, t. XXXII.

mens que le texte prévoit; c'est l'Assemblée elle-même, en tant qu'entité distincte, qui doit inviter ses membres à examiner les traités qu'ils ont conclus. Ainsi, ce n'est plus *inter partes*, sur l'initiative d'un des Etats contractants, que des négociations seront entamées pour amener la modification d'un traité qui n'est plus conforme aux circonstances nouvelles; c'est la Société des Nations qui invitera les parties à procéder à ces négociations, invitation à laquelle elles ne pourront guère se soustraire (1).

2° Mais, par la force même des choses, pour que l'Assemblée puisse exercer cette initiative, il faudra en général que son attention soit appelée sur la question qu'il y a urgence à examiner, et ici chaque membre de la Société peut intervenir, notamment l'un des membres parties au traité. Ce membre, en tout cas, n'aura pas le *droit* de *demander* par aucun motif à l'Assemblée de la Société des Nations la revision du traité qu'il a valablement conclu; il aura seulement la faculté de s'adresser à l'Assemblée afin que celle-ci *invite* l'autre partie contractante à examiner à nouveau avec lui le traité.

3° Le droit d'invitation que l'article 19 reconnaît à l'Assemblée en ce qui concerne l'examen des traités a un caractère *purement facultatif* et ne peut avoir lieu qu'*exceptionnellement*, « de temps à autre ». Cela se comprend: autrement toute stabilité disparaîtrait des relations internationales et le respect des traités deviendrait illusoire.

4° L'invitation réclame, pour être faite, l'*unanimité* des membres de l'Assemblée, y compris les parties intéressées, de sorte que si l'un d'eux s'oppose à l'invitation elle ne peut pas être faite. En effet, d'après l'article 5 du Pacte, « les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des membres de la Société représentés à la réunion, sauf disposition contraire du présent pacte », et il n'existe aucune disposition qui, pour le cas de l'article 19, ait fait exception à cette règle. Certains soutiennent cependant que l'unanimité n'est pas nécessaire et qu'il suffit de la simple majorité: en effet, disent-ils, si l'article 5 du Pacte exige l'unanimité, c'est pour les « décisions » de l'Assemblée, et, dans l'article 19, il est uniquement question d'une « invitation » de l'Assemblée (2). Cette argumentation nous paraît donner à la différence des mots employés par les deux articles une portée qu'elle n'a pas en réalité: il est difficile d'admettre qu'une invitation de l'Assemblée aux membres de la Société des Nations de

---

(1) V. Larnaude, *La Société des Nations*, 1920, chap. II, § 2. — Scelle, *Le pacte des nations et sa liaison avec le traité de paix*, 1919, pp. 55, 158 et 169.

(2) V. en ce sens Gœllner, *L'article 19 du Pacte de la Société des Nations: la revision des traités sous le régime de la Société des Nations*, 1925, pp. 86 et s.

faire un acte déterminé ne constitue pas une décision de sa part.

5° C'est, aux termes de l'article 19, uniquement pour les traités « devenus inapplicables » qu'il peut être parlé d'une invitation à reviser. Un traité doit être considéré comme inapplicable lorsqu'*il est devenu inexécutable par suite d'un fait indépendant de la volonté des parties.* — Une simple difficulté d'exécution ne saurait suffire à le faire déclarer inexécutable, il faut une impossibilité d'exécution et une impossibilité qui ne soit point l'œuvre des contractants, car ceux-ci ne doivent pas pouvoir indirectement et d'une manière détournée se soustraire aux obligations souscrites dans le traité. On doit, d'autre part, se garder d'assimiler à un traité inapplicable un traité que les parties n'ont pas exécuté; celui-ci est un traité *inappliqué* et non pas un traité *inapplicable.* On comprend qu'on puisse demander la revision d'un traité inapplicable; on ne conçoit pas, au contraire, qu'il y ait lieu de reviser un traité inappliqué. L'exécution des traités doit avoir lieu, en effet, entièrement et de bonne foi; il ne faut pas que les parties puissent avoir un moyen d'échapper à certaines clauses qu'elles ont consenties, mais qu'elles jugent dorénavant trop lourdes ou trop désavantageuses. Un traité inappliqué ne saurait être l'objet d'une revision que s'il est *inappliqué parce qu'inapplicable* (1).

858². — Par lettre du 1er novembre 1920 adressée à l'Assemblée de la Société des Nations, le gouvernement de la Bolivie a invoqué l'article 19 du Pacte de la Société dans le but d'obtenir de la Société la revision du traité de paix signé entre la Bolivie et le Chili le 20 octobre 1904. L'Assemblée a écarté de son ordre du jour la demande de la Bolivie (2).

L'Allemagne, en annonçant dans le courant de l'année 1925 son intention de solliciter son entrée au sein de la Société des Nations, n'a pas caché qu'elle entendait, une fois admise, se prévaloir de l'article 19 du Pacte pour réclamer la revision du traité de Versailles, notamment dans celle de ses dispositions interdisant le rattachement de l'Autriche à l'Allemagne.

859. — N. — Le Pacte de la Société des Nations, dans son article 20, astreint les membres de la Société à abroger toutes les obligations conventionnelles qu'ils ont conclues entre eux et qui seraient incompatibles avec ses termes : il y a là un cas de caducité des traités. Mais quels sont les engagements internationaux

---

(1) V. Délégation du Chili à la Société des Nations, *De la non revision des traités de paix.* — V. *ibid.* les opinions de MM. John Davis, Charles Dupuis, Paul Fauchille, W. Finlay et André Weiss.

(2) V. la note précédente.

qu'on doit considérer comme incompatibles avec le pacte ? L'article 21 déclare expressément non incompatibles avec le pacte les traités d'arbitrage et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroe, qui assurent le maintien de la paix. Ce ne sont là que des exemples. On ne doit pas nécessairement proclamer les alliances incompatibles avec le pacte : il y a des alliances destinées au maintien de la paix ; il faut décider de même des traités de 1815 qui ont établi la neutralité perpétuelle de la Suisse dans l'intérêt du maintien de la paix (comp. art. 435, traité de Versailles du 28 juin 1919) (1).

860. — Dans certains traités d'ordre général et permanent on prévoit parfois comment les parties pourront les amender ou les reviser sans toutefois toucher à leurs effets dans le passé. On suit alors les règles que la convention elle-même établit à ce sujet.

Ceci a été le cas du Pacte de la Société des Nations : pour respecter la libre volonté des parties, il a en effet décidé dans l'alinéa 2 de son article 26 que « tout membre de la Société est libre de ne pas accepter les amendements apportés au Pacte, auquel cas il cesse de faire partie de la Société ».

---

(1) V. Larnaude, *La Société des Nations*, 1920, chap. II, § 2 et chap. IV. — Scelle, *Le pacte des Nations*, p. 169.

CHAPITRE II

LES DIVERSES ESPÈCES DE TRAITÉS

861. — Les diverses classifications des traités ou conventions internationales sont aussi nombreuses que les auteurs qui s'en sont occupés. — Mais la plupart n'ont aucune valeur scientifique.

Grotius (*op. cit.*, lib. II, cap. XV, n° 5) divisait les traités en deux classes : ceux qui exprimaient le droit naturel et ceux qui y ajoutaient quelque chose. Puffendorf y ajoutait une troisième espèce qui appliquait ou bien restreignait les principes du droit naturel. Vattel (*op. cit.*, liv. II, chap. XII, §§ 152 et s.) s'est occupé longuement de la matière.

Au point de vue de leur objet, les traités peuvent être classés en *généraux* et en *spéciaux* (n°s 52 et s.). — Les auteurs, toutefois, ne s'accordent pas quant à la composition de l'une et de l'autre catégorie.

En ce qui concerne leur forme, ils peuvent être distingués en traités *bilatéraux*, conclus entre deux Etats, et en traités *collectifs*, signés entre plusieurs Etats. Distinction importante. La forme la plus ancienne des traités est la forme bilatérale.

Certains auteurs (1) distinguent des *traités-lois* et des *traités-contrats*. Les premiers sont le résultat d'un *accord* de volontés poursuivant le même but (*Vereinbarung*) (*ex.:* conventions de la Haye de 1899 et de 1907 établissant les règles de la guerre continentale ; déclaration de Londres sur la guerre maritime ; conventions sanitaires, etc., etc.) ; ils sont faits généralement entre un grand nombre d'Etats ; ils ont pour objet de fixer une règle

---

(1) V. Anzilotti, *Il diritto internazionale nei giudizi interni*, 1905, pp. 313 et s. — Duguit, *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, 1901, pp. 394 et s. — Jellinek, *System der subjektiven öffentliche Rechte*, 1902, pp. 193 et s.— Comp. Basdevant, R. D. I. P., t. XV, p. 232. — Despagnet-de Bœck, *Cours de droit international public*, 4e édit., pp. 73 et s. — Renault, *Introduction à l'étude du droit international*, 1879, pp. 34 et s.

de conduite qui doit être suivie à l'avenir, de poser une règle objective et ainsi ils constituent au plus haut degré une source de droit international. Les *traités-contrats* constituent, au contraire, un échange de volontés poursuivant des buts différents (*ex.*: traité de cession de territoire ; traité établissant une servitude internationale, etc., etc) ; ils comptent d'ordinaire un petit nombre de signataires, dont ils sont destinés à satisfaire les intérêts opposés : les volontés des contractants s'équilibrent et se balancent, l'une promettant une chose à l'autre qui de son côté lui fait une concession ; ils sont essentiellement subjectifs dans leurs effets. Un même instrument diplomatique peut contenir des dispositions dont les unes relèvent de l'idée de traité-loi et les autres de l'idée de traité-contrat : il en a été ainsi, par exemple, dans le traité de paix de Versailles du 28 juin 1919. — Cette distinction, d'après ceux qui la soutiennent, présente une grande valeur doctrinale et pratique.

F. de Martens (*op. cit.*, t. I, p. 543) propose de classer les traités en *politiques* et en *sociaux* ; ceux-ci ayant pour objet les intérêts économiques, intellectuels, religieux des nations entières, aussi bien que des classes de la société ; propriété littéraire, commerce, navigation, naturalisation, extradition, etc. C'est aussi la division admise par de Louter (*op. cit.*, t. I, p. 514) et Oppenheim (*op. cit.*, t. I, §§ 492 et 555).

Rivier (*op. cit.*, t. II, p. 109) distingue les traités de *disposition*, qui contiennent des dispositions impératives et des obligations définitives et, d'ordinaire, n'ont qu'un seul objet, et les traités d'*association*, qui établissent une série d'obligations et un ensemble de relations permanentes.

Von Holtzendorff et Heffter ont proposé d'autres classifications, plus ou moins compréhensives et plus ou moins complètes. — D'après von Holtzendorff (*Elément*s *de droit international public*, trad. Zographos, p. 116), la classification préférable est celle des traités *réglant des questions intéressant uniquement les parties contractantes* et dont les dispositions sont telles qu'on ne peut songer à les étendre à des puissances tierces (traités d'alliance, de limites, etc.) et des traités *ayant pour objet un principe général du commerce international*, que tout autre Etat que les contractants peut adopter. — Pour Heffter (*op. cit.*, §§ 89 et s.), les traités se divisent en: 1° traités *constitutifs*, qui accordent, confirment ou suppriment un seul droit ; 2° traités *régulatoires*, qui règlent les rapports juridiques ou sociaux entre deux ou plusieurs Etats (reconnaissance et amitié, commerce et navigation, extradition, postes, monnaies, etc.); 3° traités *sociaux*, par lesquels les parties s'unissent dans quelque but politique commun (alliances et confédérations).

Il faudrait, d'après M. Pillet (1), classer les traités en traités *à effet limité* et en traités *à effet permanent*. Les premiers ont pour objet une ou plusieurs prestations finies, dont l'accomplissement constitue toute l'exécution du traité. Les seconds consistent dans la définition d'une conduite constante que les co-contractants promettent de tenir les uns à l'égard des autres : les conventions de la Haye de 1899 et de 1907 appartiennent à cette seconde catégorie. — On peut encore, dans un sens analogue, au point de vue de leur effet, reconnaître des traités *transitoires*, qui créent une obligation de telle sorte qu'elle doive être exécutée immédiatement (convention de cession de territoire) et des traités *non transitoires*, qui produisent des effets successifs.

Toute classification n'est-elle pas condamnée à être défectueuse, parce que bien des traités, selon le point de vue sous lequel on les considère, se rattachent à l'une ou à l'autre des catégories admises ?

Néanmoins, en nous référant au caractère principal de chaque sorte de traité, adoptons, sans nous dissimuler qu'elle peut être critiquée, la division suivante : 1° traités qui sont sources de droit international ; 2° traités politiques ; 3° traités protecteurs des intérêts sociaux et économiques ; 4° conventions entre belligérants.

SECTION I. – **Traités qui sont sources de droit international**

862. — La caractéristique commune des *traités sources du droit international* consiste dans l'œuvre législative que leurs auteurs s'efforcent de réaliser. Constater l'existence d'une coutume internationale antérieure, dégager un principe juridique de faits identiques ou semblables accomplis pendant un assez long espace de temps, indiquer des règles nouvelles devant servir de lignes de conduite pour l'avenir, etc., tels sont les objets principaux de ces conventions internationales. Les Etats y jouent un rôle analogue à celui d'un législateur. — La plupart du temps, ces traités sont précédés de ces sortes de grandes assises internationales qui se dénomment *congrès, conférences*.

Ces conventions, il est vrai, n'obligent que les Etats signataires: mais elles produisent des effets de répercussion ; elles ont une action réflexe, quoique indirecte, sur les relations avec les Etats restés étrangers à ces contrats. L'existence seule de pareils traités incite et pousse les autres Etats à accepter les mêmes principes. Leur adhésion est du reste souvent sollicitée et leur inté-

---

(1) Pillet, *Les conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907*, 1918, p. 72.

rêt bien compris les conduit à la donner. — La déclaration de Paris du 16 avril 1856 s'exprime ainsi : « Les gouvernements des plénipotentiaires soussignés s'engagent à porter cette déclaration à la connaissance des Etats qui n'ont pas été appelés à participer au congrès de Paris et à les inviter à y accéder. — Convaincus que les maximes qu'ils viennent de proclamer ne sauraient être accueillies qu'avec gratitude par le monde entier, les plénipotentiaires soussignés ne doutent pas que les efforts de leurs gouvernements pour en généraliser l'adoption ne soient couronnés d'un plein succès ». — On trouve une stipulation analogue dans l'article 70 de la déclaration navale de Londres du 26 février 1909. — L'article 37 de l'acte général de la conférence de Berlin du 26 février 1885 dit encore : « Les puissances qui n'auront pas signé le présent acte général pourront adhérer à ses dispositions par un acte séparé ». L'article 98 de la conférence anti-esclavagiste de Bruxelles du 2 juillet 1890 s'exprime à peu près de même ; mais les puissances signataires se sont réservé de mettre à l'adhésion des autres telles conditions qu'elles jugeront nécessaires. — Le traité de Washington du 6 février 1922 entre les Etats-Unis, l'empire Britannique, la France, l'Italie et le Japon et le protocole de Genève du 17 juin 1925 entre l'Allemagne, le Brésil, le Canada, le Chili, l'empire Britannique, les Etats-Unis, le Danemark, l'Espagne, l'Esthonie, l'Ethiopie, la Finlande, la France, la Grèce, l'Inde, l'Italie, le Japon, la Lettonie, le Luxembourg le Nicaragua, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, le Salvador, la Suisse, la Turquie, l'Uruguay et la Yougoslavie, relatifs à la guerre chimique, décident que les parties contractantes feront tous leurs efforts pour amener les autres Etats à adhérer à leurs stipulations.

863. — Les traités de ce genre ont activé, en général, les progrès du droit international; quelques-uns cependant ont été inspirés par un fâcheux esprit de réaction.

Exemples : Au cours de la guerre entre la France et l'Angleterre, à la suite de la déclaration d'indépendance des Etats-Unis, l'impératrice de Russie, Catherine II, communiqua à l'Angleterre, à la France et à l'Espagne, le 27 février 1780, une note où étaient consignés les principes destinés à règler la position des Etats neutres pendant la guerre maritime, principes que les adhérents devaient faire respecter par la force, s'il était nécessaire : d'où la dénomination de *neutralité armée*. — Cette déclaration était, au fond, dirigée contre les prétentions excessives de l'Angleterre (V. *Neutralité*). — La France déclara, le 25 avril 1780, qu'elle admettait depuis longtemps la liberté des navires neutres. — Le Danemark et la Suède adhérèrent les premiers et signèrent avec la Russie, les 9 juillet et 9 septembre 1780, une convention formelle de *neutralité armée*, dont une clause déclarait la Baltique

mare clausum pour les belligérants. Accédèrent ensuite la Hollande le 5 février 1781, la Prusse le 8 mai 1781, l'Autriche le 9 octobre 1781, le Portugal le 13 juillet 1782, les Deux-Siciles le 10 février 1783 (1).

En 1800, de nouveaux traités de neutralité armée furent conclus sur les mêmes principes entre la Russie, la Prusse, la Suède et le Danemark. — L'Angleterre décréta l'embargo sur les navires russes et notifia qu'elle ne tolèrerait pas l'application des règles contraires à ses intérêts les plus chers. Une escadre anglaise vint bombarder Copenhague, le 2 avril 1801, et capturer la flotte danoise. Peu après, l'empereur de Russie, Paul Ier, mourait assassiné. L'Angleterre signait avec son successeur Alexandre un traité de paix de juin 1801.

864. — Le Congrès de Vienne a, dans une déclaration du 8 février 1815, blâmé la traite des noirs, puis réglé le rang des ambassadeurs et des ministres publics, et posé des règles sur la navigation des fleuves internationaux (art. 108 et s. de l'acte final du 9 juin 1815) (V. n° 808).

865. — La déclaration de Paris, du 16 avril 1856, a une considérable importance, comme source de droit international positif. Elle a été signée par l'Angleterre, l'Autriche, la France, le Piémont, la Prusse, la Russie et la Turquie. — Cette déclaration renferme d'importantes dispositions (V. 5e partie — *La Guerre*). — Les autres Etats y ont tous adhéré, sauf l'Espagne, le Mexique et les Etats-Unis (V. n° 810) ; l'Espagne et le Mexique ont toutefois fini par adhérer par une déclaration faite le 25 septembre 1907 à la seconde conférence de la Paix de la Haye.

On doit reconnaître le même caractère à la déclaration navale de Londres du 26 février 1909, complément de la déclaration de Paris de 1856.

866. — Les conventions de Genève du 22 août 1864 et du 6 juillet 1906, relatives aux secours à donner aux blessés et à la protection des ambulances, au cas de guerre terrestre, comme celle de Saint-Pétersbourg, du 11 décembre 1868, prohibant l'emploi des balles explosibles, sont aussi au nombre des traités régulateurs du droit positif.

867. — Dans la même catégorie, se place encore l'acte de la conférence de Berlin, du 26 février 1885. Il pose, au profit de toutes les nations, le principe de la liberté commerciale et de la liberté de navigation dans le bassin du Congo et sur les fleuves du Congo et du Niger (art. 1, 2, 13 à 16, 26 à 29), celui de la liberté de conscience et de tolérance religieuse pour tous, indigènes, natio-

(1) Paul Fauchille, *La diplomatie française et la ligne des neutres de 1780*, 1893 ; *Une entente franco-russe pour la liberté des mers, 1778-1780*, Nouvelle Revue, 1er janvier 1893.

naux ou étrangers et le libre exercice de tous les cultes (art. 6) ; il interdit la traite des esclaves (art. 9) ; il neutralise le territoire du Congo et les fleuves Congo et Niger (art. 10, 11, 25 et 33) (n° 812).

Les articles 34 et 35 règlementent pour l'avenir la prise de possession de territoires africains.

868. — Ce caractère ne saurait évidemment non plus être contesté à l'acte général de la Conférence anti-esclavagiste de Bruxelles du 2 juillet 1890 (malgré les réserves de la France) (n°s 402, 407, 813).

868[1]. — Il faut en dire autant des conventions signées à la Haye en ce qui touche le droit international privé (n° 814[2]), et de celles du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907, signées également à la Haye en ce qui .concerne les lois et coutumes de la guerre sur terre et sur mer, l'extension de la convention de Genève à la guer- maritime, l'organisation de l'arbitrage international, etc. (n°s 814[3] et 814[4]). Même solution pour les actes du 6 février 1922 et du 17 juin 1925 qui se sont prononcés contre la guerre chimique (n° 862).

869. — Le congrès, qui a réuni à Montevideo, le 11 janvier 1889, presque tous les Etats sud-américains, et les conventions qui l'ont suivi, peuvent sur certains points, notamment quant à l'extradition, être rangés parmi les actes déterminateurs des règles internationales. Citons de même les actes auxquels ont abouti les divers congrès pan-américains (n° 814).

SECTION II. — **Traités politiques**

870. — Les *traités politiques* sont ceux qui ont pour objet le règlement, la protection, la défense des intérêts des Etats considérés comme membres de la communauté internationale, la défense de leur existence, de leur indépendance, de leur souveraineté, de leur égalité. — Leurs espèces sont nombreuses et variées, comme les droits préexistants qu'ils ont pour objectif d'exercer, de maintenir, de développer ou de restreindre.

871. — A. — Traités de paix. — Les *traités de paix,* destinés à mettre fin à une guerre et à rétablir la vie internationale normale entre les anciens belligérants, constituent essentiellement des traités politiques. Leurs dispositions habituelles seront mieux comprises, quand les règles internationales relatives à la guerre auront été exposées (Renvoi à la 5[e] partie, n°s 1695 et s.).

871[1]. — B. — Traités d'alliance. — Les *traités d'alliance* (1)

(1) V. Borrego, *De las alianzas internacionales*, 1866. — Koumanoudi, *Les traités d'alliance au xix[e] siècle*, 1901.

présentent également un caractère politique. On appelle traités d'alliance les engagements que prennent deux ou plusieurs Etats de mettre en commun tout ou partie de leurs forces respectives, dans le but de faire triompher une politique générale commune, ou en vue d'un résultat déterminé à poursuivre en commun.

La valeur et la portée des traités d'alliance diffèrent selon leurs causes génératrices et d'après les résultats recherchés. Une alliance n'est pas seulement une question de sentiment, elle est déterminée surtout par l'intérêt politique et l'intérêt économique. Il est inévitable, dès lors, que lorsqu'une puissance forte s'allie à une puissance faible, celle-ci n'apportant qu'un appoint de sécurité à celle-là, tandis que la première apporte à l'autre la sauvegarde à peu près certaine de son indépendance, ce soit la plus faible qui fasse les frais de l'arrangement.

Les auteurs indiquent plusieurs sortes d'alliances. On les classe en *égales* ou *inégales*, en *permanentes* ou *temporaires*, en *générales* ou *particulières* ou *spéciales*. Ces classifications sont sans réelle valeur didactique.

Les alliances *égales* sont celles dans lesquelles les contractants se promettent les mêmes choses, des choses équivalentes, ou des choses équitablement proportionnées et où l'on traite d'égal à égal, ne mettant aucune différence dans la dignité des contractants ou au moins n'admettant aucune supériorité trop marquée mais seulement quelque prééminence d'honneurs et de rang. Quant aux alliances *inégales*, ce sont celles dans lesquelles les alliés ne se promettent pas les mêmes choses ou l'équivalent et qui mettent de la différence dans la dignité des parties contractantes. Vattel a longuement traité des alliances égales ou inégales (*op. cit.*, liv. II, chap. XII, §§ 166 à 182).

Une alliance est *permanente* lorsqu'aucun terme n'a été, dans l'acte qui la consacre, fixé à sa durée; elle est, au contraire, *temporaire* quand elle ne doit, d'après l'acte constitutif, demeurer en vigueur que pendant un temps déterminé.

La division la plus répandue est celle des alliances *générales* et des alliances *particulières* ou *spéciales*. L'alliance *générale* est celle dans laquelle deux ou plusieurs Etats s'engagent à employer tout ou partie de leurs forces à la poursuite d'une politique générale commune, à constituer entre eux une entente pour tous les actes de la vie politique et économique dans les rapports internationaux. L'alliance *particulière* ou *spéciale* est celle qui a pour but l'obtention d'un résultat déterminé. Les alliances générales, qui impliquent une complète identité d'intérêts, sont beaucoup plus rares que les alliances particulières ou spéciales. Ces dernières sont susceptibles d'une certaine distinction : elles peuvent

être *pacifiques*, c'est-à-dire avoir pour objet la poursuite d'un même but sans recourir à la force, ou être contractées *en vue de la guerre*, c'est-à-dire pour unir les forces des alliés dans une guerre en cours ou dans une guerre possible à l'avenir. Dans le cas où elle est réalisée en vue d'une guerre, l'alliance peut être *défensive* ou *offensive*, ou encore *mixte*, c'est-à-dire à la fois *défensive* et *offensive* : elle est défensive si elle a uniquement pour but le maintien d'un état de choses existant, et offensive si elle a pour objet d'obtenir, par une guerre soutenue en commun, une modification à l'état de choses présent. En fait, dans la pratique internationale, on avoue rarement le caractère offensif d'une alliance ; l'alliance est annoncée au point de vue de la défense commune contre tous ennemis ou certains particulièrement visés, sauf à prévoir dans des articles secrets le cas d'attaque commune contre les ennemis de l'un des alliés ou de tous. Il est donc prudent de ne pas s'en tenir à l'étiquette et d'examiner les articles du traité rapprochés, comparés et combinés les uns avec les autres, de dégager le véritable objectif, de fixer le but réel et l'étendue des obligations des contractants, les diverses éventualités possibles. Que de traités d'alliance offensive se sont dans l'histoire dissimulés sous une trompeuse dénomination ! Une alliance offensive ne peut, comme la guerre elle-même, poursuivre qu'un but autorisé par le droit international, tel que faire respecter des droits acquis, venger une offense, etc. Si elle avait pour but une conquête à réaliser ou l'écrasement d'un troisième Etat, elle constituerait une violation flagrante du droit, et en s'unissant ainsi les alliés se placeraient hors du droit international en temps de paix.

872. — Les traités d'alliance offrent tous un caractère commun: chacun des alliés, par la force même des choses, subordonne en partie sa souveraineté à celle de l'autre contractant. Aussi de tous les traités, ce sont ceux dont la valeur dépend le plus de la bonne foi et de la sagesse des négociateurs. Si les contractants, en unissant leurs forces, se sont trompés sur leurs véritables intérêts, le traité engendrera fatalement des conflits qui aboutiront le plus souvent à une guerre entre alliés.

873. — L'utilité des traités d'alliance a été fort discutée. Elle est niée par plusieurs écrivains. Funck-Brentano et Sorel (*op. cit.*, pp. 141 et s.) signalent les graves inconvénients des traités d'alliance offensive et défensive, alors surtout que les Etats alliés sont de puissance inégale. Leurs considérations graves et importantes sont corroborées par bien des exemples historiques. Mais elles touchent plus à la science de la politique qu'à celle du droit.

Le fondateur des Etats-Unis d'Amérique, George Washington,

dans son discours d'adieu, donna à son pays le conseil d'éviter les alliances *permanentes* et de ne contracter jamais que des alliances *temporaires* pour des fins déterminées. Les Etats-Unis sont demeurés fidèles à ce conseil ; ils l'ont observé jusque dans la guerre mondiale de 1914 à laquelle ils prirent part en 1917 : en effet, quand ils y entrèrent, ils ne signèrent aucun traité avec les Etats à côté desquels ils se placèrent pour combattre l'Allemagne et prirent même le soin d'appeler ceux-ci non pas leurs « alliés » mais leurs « associés » dans la guerre ; c'est ce qui explique que les actes diplomatiques relatifs à cette guerre (armistices, traités de paix) parlent toujours des « puissances alliées et associées » et non pas des puissances alliées. La situation internationale nouvelle créée par la grande guerre permettra-t-elle aux Etats-Unis d'Amérique de continuer la même politique ? Un de leurs anciens présidents, M. Taft, dans un discours prononcé à New-York, le 4 mars 1919, sur la Société des Nations, a émis à ce sujet quelques doutes (1).

874. — Les clauses des traités d'alliance sont indéfiniment variables. — Quand les deux contractants ont été libres, on peut être assuré que, quel que soit le résultat apparent des différentes clauses, chaque allié a sûrement un intérêt au traité, intérêt plus ou moins évident, plus ou moins latent, mais réel et appréciable.

Mais une alliance contractée en temps de paix en vue de la guerre suppose toujours la réalisation d'une certaine éventualité prévue par les contractants. Cette réalisation est ce que l'on appelle le *casus foederis*. En fait, dans la plupart des traités, le *casus foederis* est indiqué avec une suffisante précision. C'est la condition à laquelle la convention d'alliance doit produire pratiquement ses conséquences.

Le *casus fœderis* n'est pas influencé par le fait qu'un Etat, après être entré dans une alliance, conclut un traité d'arbitrage général avec un tiers Etat.

Parmi les clauses que renferment d'ordinaire les traités d'alliance on peut citer l'obligation pour chaque allié d'accorder passage sur son propre territoire aux troupes de son co-contractant, la stipulation qu'aucune des puissances signataires ne pourra conclure d'alliance avec un tiers Etat sans l'avis préalable de l'autre, l'engagement de fournir un nombre d'hommes d'avance déterminé, la déclaration de ne pas faire la paix à l'insu de ses coal-

---

(1) V. La Paix des Peuples, 10 mai 1919, p. 44. — V. *Ibid.*, p. 54, l'interprétation donnée, dans un discours du même jour, par le Président des Etats-Unis, M. Wilson, aux paroles de Washington.

liés et de les comprendre dans toutes conventions d'armistice ou de trève, de leur fournir en tout cas ses bons offices et services.

875. — Les règles relatives aux traités s'appliquent également aux alliances. Tel est le cas spécialement en ce qui concerne les clauses qui mettent fin aux traités. C'est ainsi qu'une alliance prendra fin lorsque le but cherché en commun aura été atteint ou lorsque le terme fixé pour sa durée sera arrivé. Les alliances sont comme les traités soumises à la règle *rebus sic stantibus* : elles sont susceptibles de disparaître lorsqu'ont changé les circonstances qui les ont fait conclure. Mais n'en devra-t-il être ainsi, comme pour les traités ordinaires, que moyennant une entente amicale des Etats contractants ; la terminaison de l'alliance ne pourra-t-elle pas au contraire s'opérer par la seule volonté d'un des pays signataires ? La même question se pose pour le droit de dénonciation, au cas où celui-ci n'a pas été expressément prévu comme possible dans la convention d'alliance. Il semble que dans les deux cas ainsi envisagés on doive faire exception aux règles du droit commun : est-il possible d'admettre qu'un Etat doive demeurer malgré lui dans une alliance et soit ainsi obligé, parce que son co-contractant ne veut pas l'en décharger, de continuer à subir toutes les obligations, devenues peut-être un péril pour son existence, résultant du traité conclu ? De nombreux auteurs sont d'avis qu'on ne saurait accepter un tel résultat. « Les grands dangers et les sacrifices énormes, dit de Louter (*op. cit.*, t. I, § 29, p. 518), qui, actuellement plus encore que jadis, accompagnent une guerre rendent le risque plus grand, dans les cas de traités d'alliance que dans d'autres, de voir les parties procéder à la révocation unilatérale ou se soustraire arbitrairement à leurs obligations : si l'accomplissement ne s'accorde pas avec les intérêts politiques des alliés, s'il devient impossible à l'allié de rendre le secours promis, parce que sa propre défense occupe toutes ses forces, on le juge exempt de ses obligations pour cause de défense légitime ». « Les devoirs imposés par l'alliance disparaissent, déclare de son côté Chrétien (*op. cit.*, n° 392 bis, p. 375), lorsque l'exécution du traité compromettrait l'existence de l'Etat requis : un suicide ne peut être exigé de lui ». Telle est aussi l'opinion de Bluntschli (*op. cit.*, art. 448), d'après lequel l'obligation de venir en aide à ses alliés est tempérée et restreinte par la nécessité de se défendre soi-même: *nemo ultra posse tenetur*. Quelles que soient les bonnes raisons que l'on puisse invoquer en faveur de ce principe, nous ne croyons pas qu'on doive l'accepter. Permettre à un Etat de se soustraire *seul* à l'alliance qu'il a contractée, c'est en définitive faire brèche à la parole donnée et enlever toute sécurité aux engagements conventionnels qui forment une des bases du droit international. L'admission du principe en cause pourrait fournir à une

politique habile et malhonnête le moyen de s'affranchir de ses promesses les plus nettes et les plus formelles. En fait, la question n'aura pas l'importance qu'elle paraît avoir. Car elle ne saurait se présenter surtout que dans le cas d'alliances perpétuelles, et celles-ci sont des plus exceptionnelles, sinon même aujourd'hui tout-à-fait inexistantes : l'identité d'intérêts que ces alliances impliquent n'existe que rarement ou pour peu de temps entre les Etafs. Actuellement, les traités d'alliance sont faits pour une durée déterminée, d'ordinaire assez courte, à l'expiration de laquelle chacune des parties contractantes se réserve, par une stipulation précise, la faculté de dénoncer le traité en avisant préalablement l'autre partie.

M. Cavaglieri (*Belligeranza, neutralita e posizioni giuridiche intermedie*, R. I., 1919-1920) estime que la violation du pacte d'alliance inspirée par le seul désir d'un Etat de conserver le bénéfice de sa neutralité vis-à-vis de l'ennemi de son allié constitue un fait illicite indéniable l'exposant à toutes les rigueurs de l'Etat lésé.

875[1]. — L'existence d'un traité d'alliance ne suffit ni à créer entre alliés une société de guerre, ni à placer l'Etat qui l'a conclu avec un des belligérants en rapport de belligérance avec l'ennemi de celui-ci : c'est l'exécution du traité, subordonnée à la réalisation d'événements incertains, en particulier du *casus fœderis*, qui seule peut entraîner pareilles conséquences. Mais quand le traité d'alliance vient à effet, tout Etat allié doit-il être considéré, par rapport à l'ennemi, comme solidaire de ses co-alliés, de telle sorte que, dans la lutte unique qu'ils poursuivent, chacun puisse être tenu pour responsable de toute violation commise dans le camp où il combat ? On l'a nié. M. Cavaglieri (*op.* et *loc. cit.*), partant de l'idée qu'un traité d'alliance qui lie deux Etats est pour l'Etat ennemi une *res inter alios acta*, soutient que chaque Etat allié constitue vis-à-vis de l'Etat ennemi un sujet distinct et autonome des droits et devoirs de la belligérance et que dès lors, alors même que les alliés mèneraient les opérations de la guerre en commun, la violation des lois de la guerre par les forces armées de l'un d'eux ne pourrait pas justifier l'exercice de représailles contre les autres. D'autres auteurs (V. R. D. I., 3[e] série, t. II, p. 178) pensent, au contraire, que l'action commune de plusieurs Etats, qui résulte de leur alliance, doit entraîner entre eux une solidarité vis-à-vis de l'ennemi : le droit à l'observation des lois de la guerre n'est pas par sa nature un droit individuel. Lors du conflit mondial de 1914-1919, les autorités allemandes ont, à de nombreux points de vue, traité les puissances alliées et associées comme si elles étaient solidaires: c'est ainsi, par exemple, qu'elles ont saisi les soldes créditeurs des comptes-courants français dans les banques en Belgi-

que en représailles d'actes accomplis par d'autres Etats alliés (1).

875². — Aux termes de l'article 20 du Pacte de la Société des Nations, les alliances qui sont incompatibles avec les termes du Covenant sont déclarées *ipso facto* abrogées dans les rapports des membres de la Société, et ceux-ci s'engagent solennellement à n'en pas contracter à l'avenir de semblables. Mais, d'après l'article 21, les engagements internationaux pour assurer le maintien de la paix ne sont pas considérés comme incompatibles avec les dispositions du Pacte.

876. — On trouve des traités d'alliance dès les plus anciens temps. L'histoire grecque et l'histoire romaine en fournissent de nombreux exemples. Diverses variétés d'alliances furent également conclues au moyen-âge entre les souverains chrétiens et même entre chrétiens et infidèles : à ce dernier égard, on peut citer les traités de François Ier avec le sultan de Turquie. Il en fut de même dans les siècles suivants (2).

876¹. — Comme alliances générales, l'histoire offre des exemples de familles régnantes qui, unies entre elles par une étroite parenté, ont été néanmoins soucieuses de resserrer leurs liens par un traité formel et d'établir entre leurs Etats une union concordant avec celle des dynasties. Tel fut le *pacte de famille* conclu, le 15 août 1761, entre les deux branches des Bourbons de France et d'Espagne. Elles devaient regarder à l'avenir comme leur ennemie toute puissance qui le deviendrait de l'une ou de l'autre couronne, garantir leur état territorial, se défendre réciproquement contre toute attaque, se confier leurs négociations, traiter la paix en commun, suivre une politique conforme envers les Etats étrangers, accorder à leurs sujets respectifs les mêmes avantages dans les deux Etats. C'était une alliance générale (3).

— Des alliances particulières furent notamment celles que, pour défendre les droits et les intérêts des neutres contre la conduite de l'Angleterre, la Russie s'efforça de conclure, sous le nom de *neutralité armée*, en 1780, avec la Suède et le Danemark, et en 1800 avec la Suède, le Danemark et la Prusse.

877. — Le traité dit de la *Sainte Alliance* signé, le 14 septembre 1815, par les souverains d'Autriche, de Prusse et de Russie, est un exemple d'alliance pacifique. Effusion romanesque de sentimentalité politique, il est rédigé dans les termes les plus vagues : par lui, les souverains contractants se promettaient « en toute occasion et en tout lieu assistance, aide et secours » et aussi « de se témoigner par une bienveillance inal-

---

(1) Comp. Gidel et Barrault, *Le traité de paix avec l'Allemagne du 28 juin 1919 et les intérêts privés*, 1921, p. 15.
(2) V. Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 112.
(3) V. Lawrence-Wheaton, *op. cit.*, t. II, p. 212.

térable l'affection mutuelle dont ils doivent être animés ». — Un pacte d'alliance plus sérieux, qui confirma la Sainte Alliance, fut consigné dans le protocole signé à Aix-la-Chapelle, le 15 novembre 1818, entre l'Angleterre, l'Autriche, la France, la Prusse et la Russie. Il avait pour principal objet le maintien de la paix générale et la surveillance commune des aspirations populaires en Europe. Il engendra les congrés de Troppau, de Laybach et de Vérone.

878. — C'est un traité d'alliance défensive en apparence que celui qui fut signé à Vienne, le 7 octobre 1879, entre l'Allemagne et l'Autriche. Ce traité fut longtemps tenu secret. Il fut tout à coup livré à la publicité, le 3 février 1888. L'Italie y a adhéré en 1882, sous le ministère Depretis. Ce traité, dit de la *Triple Alliance*, a été renouvelé depuis, notamment en 1883, en 1887, en 1891, en 1902 et 1912 (1). Il a été occasionné par le désir de l'Allemagne de se faire garantir la possession de l'Alsace-Lorraine et par le refroidissement survenu dans les relations de l'Allemagne et de la Russie, à la suite du traité de Berlin du 13 juillet 1878. L'Empire d'Allemagne, au lieu d'un allié fidèle, trop confiant, avait désormais un adversaire à l'est et la France à l'ouest. Il fallait se rattacher l'Autriche: on lui a demandé le *prix* de l'acquisition, faite aux dépens de la Turquie, de la Bosnie et de l'Herzégovine (2). L'Italie est sortie de l'alliance en 1915, lors de la guerre mondiale, en déclarant que le *casus foederis* ne jouait pas à son égard, l'attaque étant venue non pas de la Russie, mais de l'Autriche-Hongrie et de l'Allemagne. — Comme exemple d'une alliance exclusivement défensive, on peut citer l'alliance signée à Fribourg le 4 vendémiaire an II entre la France et la Suisse : les deux Etats s'engageaient purement et simplement à se secourir réciproquement au cas où l'un d'eux se trouverait attaqué par un tiers. — Une clause secrète du traité conclu le 24 février 1812 entre la France et la Prusse déclarait que l'alliance établie entre les deux Etats serait

---

(1) V. Avery, *The triple Alliance*, 1904. — Benedetti, *La triple Alliance*, Revue des Deux-Mondes, 15 février 1891 ; *La paix armée*, même Revue, 1er février 1894. — Grabinski, *La triple Alliance*, 1904. — A. Leroy-Beaulieu, *La France, l'Italie et la triple Alliance*, Revue des Deux-Mondes, 15 juillet 1889. — Pribram, *Les traités politiques secrets de l'Autriche-Hongrie (1879-1914)*, 1923. — Rolin-Jaequemyns, *Les alliances européennes au point de vue du droit international*, R. D. I., t. XX, pp. 5 et s. — Tardieu, *La France et les alliances: la lutte pour l'équilibre*, 1909.

(2) La confiance du prince Gortschakoff et l'astucieuse habileté du prince de Bismarck ont rompu l'équilibre européen au profit de la Prusse, par la défaite de l'Autriche, suivie de celle de la France, et ont enlevé à la Russie le rôle d'arbitre de l'Europe. — V. à ce sujet, Julian Klaczko, *Deux chanceliers*.

« offensive et défensive dans toutes les guerres des deux hautes parties contractantes en Europe ». — Il faut encore signaler, au XIXe siècle, le traité d'alliance entre la France et la Russie, proclamé en 1897.

879. — Au XXe siècle, on doit indiquer spécialement le traité d'alliance signé le 30 janvier 1902 par la Grande-Bretagne et le Japon. A ce traité en fut substitué un autre, plus complet, à la date du 12 août 1905 : son article 8 déclarait que les dispositions du traité auraient effet du jour de sa signature et resteraient en vigueur pendant dix ans à partir de cette date et que, si aucune partie ne notifiait dans les douze mois avant l'expiration de cette période l'intention d'y metre fin, la convention devrait demeurer en force jusqu'à l'expiration d'une année à compter de la dénonciation faite par l'une ou l'autre des parties. Le traité de 1905 a lui-même été revisé et remplacé par un autre traité signé à Londres le 13 juillet 1911, dont l'article 6 était identique à l'article 8 du traité de 1905 (1). D'après l'article 4 du traité conclu en 1905, « si l'une des deux hautes parties contractantes concluait un traité d'arbitrage général avec une troisième puissance, il est entendu que rien dans le présent accord n'obligerait la puissance ayant conclu ce traité à entrer en guerre contre la puissance avec laquelle elle aurait un traité d'arbitrage de cette nature ». Ce sont, d'après le texte même du préambule du traité, « les changements importants qui se sont produits dans la situation depuis la conclusion de l'accord du 12 août 1905 » qui ont conduit les deux gouvernements à procéder d'accord à sa revision. Par un traité signé à Washington, le 13 décembre 1921, les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire britannique, la France et le Japon ont convenu de respecter leurs droits touchant leurs possessions insulaires ainsi que leurs dominions insulaires dans la zone de l'océan Pacifique et de s'entendre pour s'opposer à toute menace de ces droits par la conduite agressive d'une autre puissance. Et l'article IV de ce traité a déclaré que, dès le dépôt de ses ratifications à Washington, la convention de Londres du 13 juillet 1911 entre la Grande-Bretagne et le Japon prendrait fin. Ce qui eut lieu.

En dehors de ces accords anglo-japonais, il y a lieu de mentionner encore des traités d'alliance entre la Bulgarie et la Serbie du 29 février 1912, et entre la Bulgarie et la Grèce du 16 mai 1912. Le 19 mai/1er juin 1913, une convention d'alliance a été également conclue entre la Grèce et la Serbie. Ce traité d'alliance du 19 mai/1er juin 1913 entre la Grèce et la Serbie, dans son article

---

(1) V. le texte de ces traités R. D. I. P., t. IX, Documents, p. 10; t. XII, Documents, p. 17, et t. XVIII, Documents, p. 15.

1er, reconnaissait l'obligation pour les parties, *si l'un des deux royaumes, sans aucune obligation de sa part, viendrait à être attaqué, de se prêter réciproquement secours, avec la totalité de leurs forces armées.* La Grèce, à l'instigation de son roi Constantin Ier, dominé par l'Allemagne, refusa en 1915 d'exécuter les engagements de l'alliance sous prétexte que le *casus foederis* ne s'était pas produit (1).

880. — Après la grande guerre de 1914-1919, et comme conséquence de celle-ci, plusieurs conventions d'alliance ont été signées par un certain nombre d'Etats. Ce fut, notamment, entre deux anciens Etats de l'Europe, la Belgique et la France, un accord militaire en date du 7 septembre 1920, « pour renforcer les garanties de paix et de sûreté résultant du Pacte de la Société des Nations ». Mais ce fut surtout de la part des Etats nouvellement constitués ou agrandis à la suite de la guerre qu'émanèrent des traités d'alliance. Ainsi furent passés successivement : 1° le 14 août 1920, une convention d'alliance entre le royaume des Serbes-Croates et Slovènes et la république Tchécoslovaque, en vue de « maintenir la paix acquise au prix de tant de sacrifices et prévue par le Pacte de la Société des Nations ainsi que l'ordre établi par le traité conclu à Trianon le 4 juin 1920 entre les puissances alliées et associées et la Hongrie » ; 2° le 19 février 1921, entre la Pologne et la France, un accord « en vue de la défense de leur territoire et de la sauvegarde de leurs intérêts légitimes » ; 3° le 3 mars 1921, une convention d'alliance défensive, « pour sauvegarder la paix », entre la Pologne et la Roumanie ; 4° le 23 avril 1921, une convention d'alliance défensive, prolongée par un protocole du 7 mai 1923, entre la Roumanie et la Tchécoslovaquie, pour « maintenir la paix et l'ordre établi par le traité de Trianon » ; 5° le 7 juin 1921, une convention d'alliance entre le royaume des Serbes, Croates et Slovènes et la Roumanie; 6° le 31 août 1922, un traité d'alliance, prolongeant et complètant l'accord du 14 août 1920, entre le royaume des Serbes, Croates et Slovènes et la république Tchécoslovaque; 7° le 1er novembre 1923, un traité d'alliance défensive entre l'Esthonie et la Lettonie ; 8° le 25 janvier 1924, un traité d'alliance et d'amitié entre la Tchécoslovaquie et la France afin « de sauvegarder la paix, d'assurer le respect de l'ordre juridique et politique international établi par les traités signés en commun et d'établir des garanties réciproques de sécurité contre une agression éventuelle et en vue de la défense de leurs intérêts communs ». Ces accords des Etats nouveaux ou agrandis sont en principe des accords temporaires dont la durée est fixée respec-

---

(1) V. notamment Stanoyevitch, *Les relations serbo-grecques*, Etudes franco-grecques, décembre 1918, p. 535.

tivement à deux, cinq ou dix ans; mais après l'expiration de cette durée ils ne doivent pas nécessairement cesser d'exister, ils deviennent des accords dénonçables: ils reconnaissent en effet à chacune des parties contractantes un droit de dénonciation avec préavis après l'expiration du terme fixé pour leur durée, et aussi pendant celle-ci.

881. — Des traités d'alliance, on peut rapprocher les traités de *subsides* et de *secours*. Ceux-ci ont la plus grande analogie avec les traités d'alliance. Le subside pur et simple est en réalité une alliance déguisée. — Un traité de subsides peut emprunter toutes les formes de l'alliance, ou se joindre comme clause accessoire à toutes sortes de traités d'alliance. — Ainsi, dans le traité de Chaumont du 1er mars 1814, l'Angleterre promettait, pour la seule année 1814, cinq millions de livres sterling à répartir entre les trois autres alliés. — Par un article secret joint au traité de la *Quadruple Alliance*, Vienne le 25 mars 1815, elle promettait 150.000 hommes, ou trente livres sterling par an pour chaque homme d'infanterie non fourni par elle.

882. — C. — TRAITÉS DE GARANTIE. — L'expression de *garantie* est employée dans les ouvrages et dans les traités en deux sens différents:

1° Ce terme sert à désigner un mode de sûreté attaché à l'exécution d'une convention. Il y a alors *garantie de traité* ou traité *accessoire* de garantie. Une ou plusieurs Etats s'engagent, à côté des contractants principaux, à prêter leur concours pour faciliter et assurer l'exécution de quelques obligations spécifiées dans un traité. C'est une sorte de cautionnement.

La garantie d'exécution d'un traité peut êre promise: 1° par un Etat tiers à l'un des contractants; 2° par cet Etat tiers à tous les contractants; 3° par un des contractants à un autre contractant , quand ils sont plusieurs. — Quand, comme dans bien des traités, les parties contractantes garantissent *toutes réciproquement* l'exécution de leurs engagements, on emploie une formule vaine qui n'ajoute rien à l'obligation née du traité lui-même. C'est ainsi, par exemple, que le traité d'Aix-la-Chapelle du 18 octobre 1748 a disposé dans son article 23 : « Toutes les puissances contractantes et intéressées au présent traité en garantissent réciproquement et respectivement l'exécution ».

2° Les traités de garantie proprement dits sont ceux par lesquels un ou plusieurs Etats s'engagent, soit à respecter, soit à faire respecter par autrui et à respecter eux-mêmes à la fois un certain état de choses concernant la situation internationale, ou même la situation intérieure d'un ou de plusieurs Etats. — Ce sont des moyens auxquels on recourt pour établir ou maintenir un certain équilibre dans la distribution des forces entre les

Etats. Le meilleur procédé pour le maintien d'un équilibre politique se rencontre dans la conservation de l'indépendance et de l'intégrité des Etats, qui n'ont pas une force suffisante pour se défendre seuls. Or les traités de garantie sont les formes sous lesquelles se manifeste cette tendance à la conservation de la liberté des faibles et des petits.

Les traités de garantie remplissent ainsi souvent un rôle semblable à celui des alliances défensives. Bien des traités d'alliance stipulent expressément la garantie mutuelle de l'intégrité et de l'indépendance des Etats alliés et plusieurs auteurs les rangent parmi les traités de garantie.

883. — La garantie a une vague ressemblance avec le *protectorat ;* mais elle en diffère sensiblement. Le protectorat est une tutelle et l'Etat protégé subit une direction : tandis que l'Etat garanti reste, en droit du moins, indépendant de ses garants ; sa personnalité internationale n'est pas diminuée. Enfin le protectorat se prête difficilement à un exercice collectif, de la part de plusieurs puissances ; exercice fréquent, au contraire, en matière de garantie (1).

884. — La caractéristique des traités de garantie, qui permet de les distinguer des alliances, réside dans la situation différente faite aux Etats contractants, dans le rôle particulier de chacun d'eux, rôle de garant pour l'un, rôle de garanti pour l'autre. Pour chacun d'eux, les droits et les devoirs sont spéciaux et différents. — Dans l'alliance, au contraire, et sauf une différence possible dans le *quantum* des forces ou des subsides à fournir le cas échéant, les droits et les devoirs des alliés sont semblables et réciproques.

885. — Quels sont les droits et les devoirs particuliers du garant, et quels sont ceux du garanti ? Impossible de donner une réponse générale et absolue, à moins de se résigner à être vague et superficiel. — Les droits et les devoirs du garant et du garanti dépendent de l'objet même du traité et de l'intention des parties manifestée par ses clauses. — Les objets sont nombreux.

886. — *a*) L'indépendance des Etats, la garantie des possessions territoriales générale ou spéciale, unilatérale ou réciproque, ont souvent fait, dans l'histoire, l'objet de traités. — *Ex.:* Le traité du 13 février 1832, confirmé le 13 juillet 1863, par lequel l'Angleterre, la France et la Russie garantissent l'indépendance et le territoire de la Grèce. — Le traité du 8 mai 1852 relatif à l'intégrité de la monarchie danoise, traité auquel adhérèrent presque tous les Etats européens, traité non exécuté par la faute de la France, lors des évènements de 1863. — Le traité du 30 mars

---

(1) V. Despagnet, *Essai sur les protectorats*, 1896, pp. 122 et s.

1856 par lequel l'Angleterre, l'Autriche, la France, la Prusse, le Piémont et la Russie garantissent à la Turquie l'intégrité et l'indépendance de l'empire ottoman (art. 7 et 8); celui du 15 avril 1856. — Que sont devenus ces traités ? Celui de Vienne, du 1er août 1864, a dérogé à celui du 8 mai 1852. Et le traité du 13 juillet 1878 n'-a-t-il pas, en réalité, détruit celui du 30 mars 1856, quoique son article 63 s'y réfère (1) ? — Des déclarations signées par la France et la Grande-Bretagne respectivement avec la Norvège le 2 novembre 1907 et avec la Suède le 23 avril 1908 ont décidé, à la suite de la dissolution de l'union entre la Suède et la Norvège (n° 143[21]), que le traité conclu par la Suède et la Norvège le 21 novembre 1855 avec la France et la Grande-Bretagne touchant l'intégrité des Royaumes-Unis de Suède et de Norvège a cessé de sortir ses effets en ce qui les concerne (n° 860[2]). Mais, par un traité du 2 novembre 1907, l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne et la Russie se sont engagées à respecter l'intégrité de la Norvège : ce traité de 1907 a été dénoncé par la Norvège le 8 janvier 1924 (2). — Par un accord du 23 avril 1908, l'Allemagne, le Danemark, la Russie et la Suède ont convenu de maintenir l'intégrité territoriale de leurs possessions actuelles dans les régions limitrophes de la mer Baltique. — L'Allemagne, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la Suède ont également, par une convention du 23 avril 1908, proclamé le principe du *statu quo* territorial actuel le long des côtes de la mer du Nord (3). — Des accords signés à Washington le 13 décembre 1921 et le 6 février 1922 entre les Etats-Unis, la France, l'empire Britannique et le Japon ont garanti les droits de ces puissances touchant leurs possessions insulaires ainsi que leurs dominions insulaires dans la zone de l'océan Pacifique.

887. — *b*) La garantie de la neutralité perpétuelle d'un Etat renferme implicitement la garantie de l'indépendance et de l'intégrité territoriale. — Le but des neutralisations perpétuelles de la Suisse, de la Belgique, du Luxembourg, les actes diplomatiques d'où elles résultent, les droits et les devoirs des Etats neutralisés, etc., ont été déjà indiqués (n°s 349 à 365).

Au commencement de la guerre franco-allemande de 1870, intervinrent entre l'Angleterre et la Prusse, le 9 août 1870, entre l'An-

---

(1) Milovanovitch, *Les traités de garantie au xixe siècle*, 1888. — Teophilian, *Les traités de garantie au point de vue juridique*, 1905. — V. encore Geffcken, *Handbuch* de Holtzendorff, §§ 25-31 et Berner, *Staatswœrterbuch* de Bluntschli, t. IV. — V. aussi Idman, *Le traité de garantie en droit international*, avec bibliographie étendue, 1913. — Neyron, *Essai historique et politique sur les garanties*, 1777. — Quabbe, *Völkerrechtliche Garantie*, 1911.

(2) V. R. D. I. P., 2e série, t. VI, p. 299.

(3) V. R. D. I. P., t. XV, Documents, p. 18.

gleterre et la France, le 11 août 1870, des traités identiques, stipulant alliance en vue de défendre contre l'agresseur, France ou Prusse, la neutralité belge. Le *casus fœderis* prévu par ces traités ne se produisit pas. Mais, parmi les signataires de 1831 et de 1839, l'Angleterre seule affirma sa volonté d'agir (1). — Lors de la guerre de 1914 que l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie déchaînèrent sur le monde, l'Angleterre intervint par les armes contre l'Allemagne afin de défendre la neutralité de la Belgique que celle-ci avait violée (n° 361).

888. — *c*) C'est encore dans un intérêt politique général, ou tout au moins commun à plusieurs Etats, qu'un traité a pour objet de garantir à un prince, ou à une branche de famille souveraine, la succession à un trône déterminé. — On veut régler d'avance les difficultés qui surgiraient après la mort d'un prince régnant, écarter d'avance les compétiteurs, éviter une perturbation politique et économique et anéantir une cause de guerre et de conflits dangereux. — C'est ainsi que le traité de Londres, du 8 mai 1852, signé entre le Danemark d'une part, l'Autriche, l'Angleterre, la France, la Prusse et la Suède de l'autre, assurait la succession au trône du Danemark au prince Christian de Sonderbourg-Glücksbourg à défaut de descendance mâle du roi Frédéric VII. Le préambule de ce traité disait : « Considérant que le maintien de l'intégrité de la monarchie danoise lié aux intérêts généraux de l'*équilibre européen* est d'une haute importance pour la conservation de la paix... ont résolu, à l'invitation de Sa Majesté danoise, de conclure un traité, afin de donner aux arrangements relaifs à cet ordre de succession un gage additionnel de stabilité, par un acte de reconnaissance européenne ». L'article 4 invitait les autres Etats européens à donner à ce traité leur adhésion. Elle le fut par presque tous, sauf par la Bavière, le Bade, la Hesse et quelques petits Etats de la Confédération germanique. — L'empereur de Russie avait, le premier, donné l'exemple aux divers prétendants, en renonçant à ses droits éventuels comme chef de la branche aînée de la maison de Holstein-Gottop. — Le dernier, qui renonça (sur les conseils de M. de Bismack, représentant de la Prusse à Francfort), fut le duc d'Augstenbourg, mais moyennant une somme de 1.500.000 rixdales doubles. — La question des duchés de l'Elbe avait toujours eu un aspect très compliqué. Cet aspect s'accentua encore lors de la mort de Frédéric VII (novembre 1863). Les prétendants, le duc d'Augustenbourg en tête, soumirent à la Diète germanique leurs titres sur la totalité ou sur partie des duchés

---

(1) De Fabriac, *Souvenirs diplomatiques de Russie et d'Allemagne*, Revue des Deux-Mondes, 1er janvier 1896. — De Mazade, *L'Europe et les neutralités*, Revue des Deux-Mondes, 15 mars 1908.

de l'Elbe. — Mais, à l'issue de l'injuste guerre que firent l'Autriche et la Prusse au malheureux Danemark, et qui lui enleva les duchés de Holstein et de Schleswig, le syndicat de la couronne prussienne rédigea, d'après l'ordre royal du 14 décembre 1864, un rapport, qui repoussait les réclamations de tous les prétendants et déclarait incontestables les droits du roi Christian IX, cédés à l'Autriche et à la Prusse par les préliminaires de Vienne du 1er août 1864, et par le traité définitif du 30 octobre (1).

889. — *d*) Les traités qui ont pour objet de garantir à l'intérieur d'un Etat le maintien d'un gouvernement sont conclus en violation du principe de l'indépendance des Etats. Il y a atteinte à la souveraineté de l'Etat garanti par l'Etat garant. Pareils traités constituent une véritable intervention dans les affaires intérieures, intervention illégitime, qui, d'abord diplomatique, tend, sous la pression de circonstances diverses, à se transformer en une intervention armée, comme à Naples, en 1821, et en Espagne, en 1823.

L'histoire offre de nombreux exemples de semblables traités

890. — *e*) Constituent encore une véritable intervention les traités qui garantissent aux sujets ou à certains sujets d'un Etat la jouissance de certains droits civils ou politiques. *Ex.* : Traité du 30 mars 1856, article 9.

891. — *f*) Un emprunt effectué par un Etat est souvent l'objet d'un traité par lequel d'autres Etats garantissent le paiement des intérêts et arrérages, l'amortissement du capital emprunté. Le traité fixe la somme à laquelle l'emprunt sera élevé, le mode de réalisation, le taux de l'intérêt, la durée de l'amortissement, l'étendue de l'obligation des garants, etc., etc. Au fond des choses c'est un cautionnement donné par un Etat à certains créanciers d'un autre Etat. *Ex.* : Convention de Londres, le 27 juillet 185, par laquelle l'Angleterre et la France garantissent le paiemet des intérêts d'un emprunt contracté par le Sultan. — Conventon de Galatz, le 3 avril 1868, entre Autriche, Angleterre, France, Italie, Prusse et Turquie, garantissant l'emprunt à contracter par la Commission européenne du Danube (2).

892. — La garantie peut être *simple* ou *collective*.

---

(1) Cette affaire de l'intégrité de la monarchie danoise et de duchés de l'Elbe, dont la politique de M. de Bismarck a su faire le point e départ de l'agrandissement de la Prusse et de l'exclusion de l'Autriche d affaires allemandes, est parfaitement exposée par M. Milovanowitch, *Les raités de garantie au* XIXe *siècle*, pp. 262 à 265.

(2) Comp. Cartier, *Le régime des fonds d'Etats étrangers en Frice*, 1905. — Lewandowski, *De la protection des capitaux empruntés en Frace par les Etats étrangers*, 1896. — Politis, *Les emprunts d'Etat*, 1894. – Vigueras, *Des garanties offertes aux porteurs de fonds d'Etats étrangers*, 905.

Elle est *simple* quand elle est donnée par un seul Etat, ou par plusieurs Etats garants sans établir un lien juridique entre eux : il y a alors simple superposition, simple addition de plusieurs garanties.

La garantie est *collective* ou *composée*, quand les garants s'engagent réciproquement entre eux à fournir les mêmes avantages à l'Etat garanti. Les liens sont doubles : liens entre les garants d'une part et le garanti d'autre part ; liens entre les garants, les uns envers les autres. Chaque Etat garant est engagé vis-à-vis des autres garants à exécuter fidèlement la promesse faite au garanti.

Mais quelle est, à l'égard du garant, la véritable portée de cette garantie collective ? Chacun des Etats garants est-il tenu de lui porter individuellement et séparément secours ?

Lord Stanley — depuis Lord Derby — à la Chambre des communes d'Angleterre le 14 juin 1867 et à la Chambre des Lords le 4 juillet 1867, a répondu négativement, à propos de la garantie de neutralité du Luxembourg. « Dans le cas de violation de la neutralité, disait-il, toutes les puissances signataires du traité pourront être appelées à donner leur action collective, mais pas une de ces puissances ne peut être mise en demeure d'être appelée à agir seule ou séparément ». L'homme d'Etat britannique considérait la garantie collective comme stipulée uniquement dans l'intérêt des garants, auxquels elle conférait des droits sans les astreindre à aucune obligation.

Lord Russell protesta contre cette théorie, blâmée par Geffcken (sur Heffter, *op. cit.*, § 97). Dans la garantie collective, tous les garants sont des « *correi debendi* ». Chacun des garants est pleinement obligé envers le garanti et peut par lui être requis, soit seul, soit en même temps que ses coobligés, à exécuter sa promesse. — Mais les liens juridiques qui unissent les co-garants entre eux leur donnent le droit de ne rien entreprendre séparément, avant de s'être mis réciproquement en mesure d'agir collectivement. Sur l'appel adressé par l'Etat garanti ou sur l'appel de l'un des Etats co-garants, les garants doivent se réunir en conférence et aviser en commun. La conférence déterminera l'étendue des obligations des garants et le mode d'exécution à employer dans les circonstances présentes. — Mais, comme à la base de toute garantie collective existe un intérêt commun à tous les garants, chacun d'eux peut, non seulement sommer les autres de remplir leurs engagements, mais en cas de désaccord faire exécuter le traité conformément à son interprétation (1).

---

(1) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. II, n° 1011. — Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 356. — V. encore Emmanuel Descamps, *L'Etat neutre à titre permanent*, p. 170. — Milovanowitch, *op. cit.*, p. 56.

Le Conseil d'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, par un avis du 6 janvier 1871, a protesté contre l'interprétation qui permet à la défection d'un seul garant d'annihiler la garantie collective.

Au début de la guerre mondiale de 1914-1919, la Grande-Bretagne a encore soutenu en ce qui concerne le Luxembourg, la même thèse que Lord Stanley avait défendue en 1867 (1).

893. — Quelle est la valeur pratique des traités de garantie ? La garantie de la neutralité de la Suisse a échappé à l'épreuve. — Celle de la neutralité de la Belgique fonctionna en 1914 de la part de la Grande-Bretagne, quand l'Allemagne, au mépris du traité qui l'en avait constitué garante, envahit le territoire belge. — Mais que sont devenues la garantie de l'intégralité de la monarchie danoise (traité du 8 mai 1852) et celle de la Turquie (traité du 15 avril 1856) ? Elle sont loin d'avoir été respectées. — Frédéric le Grand disait : « Toutes les garanties sont comme de l'ouvrage de filigrane, plus propres à satisfaire les yeux qu'à être de quelque utilité ». Geffcken trouve plus judicieuse l'opinion de Gentz. « Je sais bien, disait-il, que les garanties sur le papier sont de faibles moyens de défense, cependant on aurait tort de les négliger, car elles fournissent au moins à ceux qui veulent faire leur devoir et remplir leurs engagements un moyen légal d'agir, lorsque les circonstances les y appellent » (*Corresp.*, I, p. 117). — Après la grande guerre mondiale de 1914-1919, et sur sa demande, la Belgique a cessé d'être un Etat perpétuellement neutre.

893[1]. — Tous les traités de garantie au XIX[e] siècle et dans les premiers temps du XX[e] siècle se présentaient sous un double aspect. Ils étaient des traités *particuliers* et ils avaient un caractère *unilatéral*. C'était un nombre limité d'Etats qui s'engageait à assurer le respect d'un Etat déterminé, spécialement dénommé, et l'Etat ainsi garanti ne devait pas jouer à son tour le rôle de garant.

Mais cela changea complètement à la suite de la guerre mondiale de 1914-1919. Par son amplitude inusitée comme par ses moyens d'hostilité, cette guerre bouleversa l'univers presque tout entier ; et on pouvait craindre qu'il en fût plus encore de même des guerres de l'avenir. Il ne fallait donc plus songer seulement à assurer la paix de tel ou tel Etat ; il fallait se préoccuper de garantir la paix du monde, et pour cela c'est la guerre elle-même qu'il convenait de supprimer. On pensa qu'on pourrait y parvenir en sustituant aux anciens traités de garantie, consistant de la part d'un ou de plusieurs Etats à garantir la situation d'un autre Etat, des traités d'un caractère *général*, obligeant, sinon tous, du moins la grande partie des Etats du monde, et d'un caractère *ré-*

---

(1) V. Livre jaune français, 1914 : la guerre européenne, t. I, p. 144 ; Livre bleu anglais, Miscellaneous, n° 3, 1904.

ciproque, impliquant une égalité parfaite entre leurs signataires en ce sens que chacun de ceux-ci doit pouvoir prétendre et être tenu à la garantie de ses co-contractants. — C'est ce qui fut fait par le Pacte de la Société des Nations que, sur l'initiative du président des Etats-Unis Wilson (1), la conférence de la paix de Paris adopta le 28 avril 1919 et qui servit de préambule aux divers traités de paix qui en 1919 et 1920 mirent fin à la grande guerre. Un article de ce Pacte, l'article 10, déclara en effet ce qui suit : « Les membres de la Société (des Nations) s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation ». Ce n'est plus maintenant contre l'agression d'un Etat déterminé, spécialement dénommé, mais contre l'agression d'un Etat quelconque, que la garantie est dirigée. — L'étendue et la généralité de ce texte ne laissèrent pas toutefois de soulever des objections. L'existence de la garantie de l'article 10 fut un des motifs qui empêchèrent les Etats-Unis d'accepter le Pacte de la Société des Nations (V. n° 153[bis], t. I, 1re partie, p. 193 note). Et, le 4 décembre 1920, à la première réunion de l'Assemblée de la Société, le Canada demanda la suppression de cet article 10 (V. n° 240, t. I, 1re partie, p. 408 note ; n° 482[a], t. I, 2e partie, p. 7). On estima, d'un côté comme de l'autre, qu'on ne pouvait pas engager ses forces dans des cas où il n'y aurait pas à le faire un intérêt immédiat, par exemple pour la défense d'un pays situé dans un continent différent. En fait, en réponse à la demande du Canada, dans la Commission qui fut chargée de l'étudier, on décida qu'il fallait avant tout donner une interprétation au texte actuel de l'article ; et celle-ci fut effectivement proposée en 1921 à la deuxième Assemblée dans la résolution suivante: « 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 des récents traités de paix. Des modifications pourront être apportées à cette organisation par divers 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 tolérer des actes d'agression comme un moyen de modifier le statut territorial et l'indépendance poli-

---

(1) Par le 14e de ses quatorze points de son message au Congrès du 8 janvier 1918, le président Wilson assignait pour objet à la Société des Nations de « donner des garanties mutuelles d'indépendance politique et d'intégrité territoriale aux petits comme aux grands Etats ».

tique 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 présente 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 d'un Etat membre ou 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 de menace d'agression. Il remplira cette mission en adressant aux membres les recommandations les mieux appropriées à l'espèce, en tenant compte des articles 11, 12, 13, 15, 16, 17 et 19 du Pacte ». La discussion de cette résolution ayant été remise à une session ultérieure, la délégation du Canada, lors de la troisième Assemblée, en 1922, ne poursuivit plus la suppression de l'article 10, mais réclama seulement certaines additions à son texte, en y ajoutant notamment que, pour son application, il serait « tenu compte des circonstances politiques et géographiques de chaque Etat ». La quatrième Assemblée, à laquelle la question fut renvoyée, ne vota, le 25 septembre 1923, que par 29 voix, plus 13 abstentions et l'opposition de la Perse, une résolution interprétative ainsi conçue : « L'Assemblée, désirant préciser la portée des obligations inscrites dans l'article 10 du Pacte, en ce qui concerne les points soulevés par la délégation du Canada, adopte la résolution suivante : Il est conforme à l'esprit de l'article 10 que, dans le cas où le Conseil estimerait devoir recommander l'application de mesures militaires, comme suite à une agression, à un danger ou à une menace d'agression, il aura à tenir compte notamment de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat. Il appartient au pouvoir constitutionnel de chaque membre de juger, en ce qui concerne l'obligation de maintenir l'indépendance et l'intégrité du territoire des membres, dans quelle mesure le dit membre est tenu d'assurer l'exécution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires. Toutefois, la recommandation donnée par le Conseil sera considérée comme de la plus haute importance et sera prise en considération par tous les membres de la Société avec le désir d'exécuter de bonne foi leurs engagements » (1). — Pratiquement la garantie de l'article 10 du Pacte n'a point joué. C'est en

---

(1) V. H. A. Rolin, *L'article 10 du Pacte de la Société des Nations*, Les origines et l'œuvre de la Société des Nations, t. II, 1924, pp. 453 et s. — Struycken, *La Société des Nations et l'intégrité territoriale*, Bibliotheca Visseriana, t. I, 1913, p. 112.

vain qu'au cours de l'année 1920, la Perse, menacée par la Russie des Soviets, adressa un appel au Conseil de la Société des Nations en invoquant l'article 10. De même lorsque, en cette même année, l'armée de la Russie bolcheviste, brisant les frontières de la Pologne, envahit le territoire de ce pays, une des nations membres originaires de la Société, seul le gouvernement français décida de soutenir la Pologne dans l'héroïque défense que ses soldats opposaient à la ruée des hordes antieuropéennes.

893[2]. — Si la Conférence de la Paix de Paris, en votant l'article 10 du Pacte, introduisit comme un principe dans le droit international moderne l'existence d'un traité de garantie collectif et réciproque, elle n'oublia cependant pas pour cela celle des anciens traités particuliers et unilatéraux, au profit d'un Etat déterminé et contre un Etat déterminé. A la date même où, résultat de ses délibérations, était signé à Versailles, le 28 juin 1919, le traité de paix avec l'Allemagne, étaient en effet conclus deux traités entre la France et les Etats-Unis et entre la France et la Grande-Bretagne, disposant que, « dans le cas où les stipulations des articles 42, 43 et 44 du traité de Versailles n'assureraient pas à la France la sécurité et la protection appropriées », les Etats-Unis et la Grande-Bretagne consentent à venir « immédiatement à son aide dans le cas de tout acte non provoqué d'agression dirigé contre elle par l'Allemagne». C'est en échange de la ligne rhénane que, par une note du 10 janvier 1919 adressée aux plénipotentiaires des puissances à la Conférence de la Paix, le délégué militaire de la République française, maréchal Foch, avait considérée comme la barrière de sécurité nécessaire de la France vis-à-vis de l'Allemagne, mais contre laquelle s'étaient énergiquement élevés les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, que ces deux derniers Etats, sur les réclamations de M. Clemenceau, consentirent à accorder à la France le pacte de garantie constitué par ces traités (1). Mais, en réalité, ce ne fut là qu'un consentement purement apparent, et la France, victime de ses associé et allié, en fut finalement pour sa renonciation à sa ligne territoriale de sécurité sans qu'aucune compensation lui fût donnée. Le Sénat des Etats-Unis, s'abritant derrière la doctrine de Monroe et en conséquence déclinant toute responsabilité en Europe, ne tarda pas effectivement à refuser sa ratification au traité de garantie du 28 juin 1919. Et ce refus entraîna automatiquement la disparition du traité semblable conclu par la Grande-Bretagne avec la France, car dans ce traité il était dit que Sa Majesté bri-

---

(1) V. Livre jaune français, *Documents relatifs aux négociations concernant les garanties de sécurité contre une agression de l'Allemagne*, 1924, pp. 7 et s.

tannique ne s'engageait, sous réserve de l'assentiment de son Parlement, à soutenir le gouvernement français dans le cas d'un acte d'agression non provoqué dirigé par l'Allemagne contre la France que si une obligation analogue était prise par les Etats-Unis d'Amérique.

Cette carence des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne n'a pas toutefois empêché que, après le rétablissement de la paix, d'autres projets de pactes de garantie fussent encore proposés. On peut en fait en compter jusqu'à cinq différents (1).

893ª. — 1 r *projet.* — Le premier projet, provoqué dès décembre 1921 par M. Briand, président du Conseil des ministres de France (2), est dû à une offre de la Grande-Bretagne. Il date du 11 janvier 1922. Mais, remis à cette date, au cours de la conférence de Cannes pour la reconstruction économique de l'Europe, par le premier ministre d'Angleterre M. Lloyd George, au premier ministre de France, M. Briand, il avait été précédé le 4 d'un exposé des vues du gouvernement britannique auquel avait répondu le 8 un exposé des vues du gouvernement français. Par le projet de traité du 11 janvier, la Grande-Bretagne s'engageait, pour une période de dix années, sans qu'aucune obligation fût imposée à l'un quelconque des Dominions de l'Empire, sans l'autorisation de celui-ci, à « se ranger immédiatement aux côtés de la France avec ses forces militaires, navales et aériennes, dans le cas d'une agression directe et non provoquée contre le territoire de la France par l'Allemagne » et, de plus, à se concerter avec elle s'il y avait une menace de violation des articles 42, 43 et 44 du traité de Versailles ou si des mesures militaires, navales ou aériennes incompatibles avec ce traité étaient prises par l'Allemagne. C'était ainsi, comme les traités non ratifiés de Versailles, une convention de garantie particulière à la France et à la Grande-Bretagne, dirigée exclusivement contre l'Allemagne et d'un caractère purement unilatéral. A quel sentiment obéissait M. Lloyd George en présentant cette convention de garantie ? Il n'était nullement désintéressé. Il entendait, en effet, comme compensation: 1° qu'à la Conférence de Washington sur le désarmement naval, qui siégeait à ce moment, la France consentirait à réduire la construction de ses sous-marins comme celle de ses navires de haut bord, de telle sorte que la Grande-Bretagne aurait l'hégémonie au fond de la mer aussi bien qu'à la surface; 2° que la France mar-

---

(1) Sur les pactes de garantie et de sécurité depuis la grande guerre, V. Sibert, *La sécurité internationale et les moyens proposés pour l'assurer de 1919 à 1925*, R. D. I. P., t. VII, pp. 194 et s.

(2) V. Livre jaune français, *Documents relatifs aux négociations concernant les garanties de sécurité contre une agression de l'Allemagne*, 1924, p. 251.

querait son accord à la réunion immédiate d'une conférence économique à laquelle toutes les puissances de l'Europe, y compris la Russie soviétique, seraient représentées, l'extension du commerce mondial étant indispensable aux intérêts de la Grande-Bretagne, appauvrie par le chômage de ses travailleurs ; 3° qu'il existât un accord complet entre la France et la Grande-Bretagne au sujet de la politique alliée à suivre pour le rétablissement de la paix en Orient. — A la proposition de traité faite ainsi par l'Angleterre, la France, à la date du 23 janvier 1922, opposa un certain nombre d'objections, qu'elle résuma en rédigeant elle-même un projet de traité: 1° La Grande-Bretagne subordonne sa garantie à une agression *directe* de l'Allemagne contre le territoire français ; or ce cas est invraisemblable : c'est d'une agression *indirecte* qu'il est probable que l'Allemagne se rendra coupable, en attaquant par exemple la Pologne, que la France, son alliée, devra défendre. 2° Le projet anglais n'envisage que le cas d'une agression *contre la France* : une clause de réciprocité plaçant la France et l'Angleterre sur un pied d'égalité est indispensable. La dignité de la France l'exige et, par suite de la transformation des moyens d'attaque, l'Angleterre peut se trouver exposée, tout comme la France, à une agression allemande, particulièrement par la voie des airs. 3° Il serait nécessaire de compléter le pacte de garantie par une convention militaire. 4° Il y a de sérieux inconvénients à limiter à dix ans la durée du traité, qui se trouverait ainsi prendre fin au moment où, par suite des délais d'évacuation prévus dans le traité de paix, la France perdrait une des plus sérieuses garanties de sécurité pour sa frontière; il faut que le traité reste en vigueur au moins pendant trente ans. — Des négociations s'engagèrent alors sur ces bases entre les deux pays, mais elles traînèrent en longueur du fait de l'Angleterre et finalement elles n'aboutirent à aucun résultat (1). — A côté du projet de pacte anglo-français, il fut également négocié sans plus de succès, entre la Grande-Bretagne et la Belgique, un projet de pacte de garantie contre l'Allemagne, la Belgique pouvant être tout comme la France menacée par une agression allemande. — Parmi les dispositions que contenait la résolution adoptée le 6 janvier 1922 par la conférence de Cannes figurait, sous le n° 6, la stipulation suivante : « Tous les pays doivent prendre en commun l'engagement de s'abstenir de toute agression à l'égard de leurs voisins ».

893. — 2° *projet.* — Lors de sa troisième session, au mois de septembre 1922, la Société des Nations, représentation de la plupart des nations du monde, estima, non sans raison, qu'il ren-

(1) V. Livre jaune précité, pp. 90 et s.

trait dans son rôle d'aviser aux moyens d'assurer la sécurité mondiale, condition d'une paix durable. En conséquence, le 27 septembre 1922, après avoir pris connaissance des travaux de la Commission temporaire mixte des armements et sur le rapport de sa troisième commission, elle vota une résolution 14 où se trouvaient sous les n°s 2 et 3, lettre *a*, les déclarations suivantes : « 2. Dans l'état acuel du monde, un grand nombre de gouvernements ne pourraient assurer la responsabilité d'une sérieuse réduction des armements à moins de recevoir en échange une garantie satisfaisante pour la sécurité de leur pays. — 3. Une telle garantie peut être fournie par un accord défensif, accessible à tous les pays, qui engagerait les parties à porter assistance effective et immédiate et suivant un plan pré-établi au cas où l'une d'elles serait attaquée, pourvu que l'obligation de venir en aide à un pays attaqué soit limitée en principe aux pays situés dans la même partie du globe. Cependant, dans des cas où, pour des raisons historiques, géographiques ou autres, un pays court tout particulièrement risque d'être attaqué, des mesures spéciales devront être prises pour sa défense, en exécution du plan précédent ». Et, par la même résolution (lettre *b*), elle chargea la Commission temporaire mixte de préparer, en collaboration avec les gouvernements, un projet de traité de garantie mutuelle basé sur les principes précédemment envisagés (1). Ce fut effectivement à cette œuvre que cette Commission se livra dans le courant de l'année 1923. Elle se trouva presque immédiatement en présence de deux projets de convention d'assistance mutuelle, émanant l'un d'un Anglais, lord Robert Cecil (2) et l'autre d'un Français, le lieutenant colonel Requin (3), que finalement les représentants de la Grande-Bretagne et de la France parvinrent à réunir en un projet unique. Et, saisie de ce projet unique, la Commission l'adopta le 8 août 1923. Il fut alors soumis, au mois de septembre 1923, à la troisième commission de la quatrième Assemblée de la Société des Nations (4), et, après certains remaniements, celle-ci, le 29 de ce mois, décida de le proposer à l'examen des gouvernements (5).

Alors que la résolution 14 de 1922 avait semblé renoncer, tout au moins pour le présent, à la notion d'un pacte général d'assistance, obligatoire pour tous, pour ne s'en tenir qu'à l'idée d'accords

---

(1) V. Journal de la troisième Assemblée de la Société des Nations, n° du 28 septembre 1922, pp. 258-259. — Livre jaune précité, p. 170.

(2) V. Livre jaune, p. 191.

(3) V. Livre jaune, p. 197.

(4) V. Livre jaune, p. 219.

(5) V. le texte du traité d'assistance mutuelle adopté par la quatrième Assemblée, Journal officiel de la Société des Nations, décembre 1923, p. 1521, et R. D. I. P., 2e série, t. VI, p. 605, note.

régionaux ou de pactes particuliers, pouvant gagner en généralité par l'accession de nouveaux Etats, le traité d'assistance mutuelle adopté par la quatrième Assemblée prévoit tout ensemble l'existence d'un traité *général* de garantie et celle d'accords *particuliers*, sans toutefois qu'aucun de ces traités ait en vue la défense d'un Etat déterminé, spécialement dénommé : c'est en ce qui concerne le droit à la garantie aussi bien qu'en ce qui touche le devoir individuel et collectif d'assistance une parfaite égalité entre tous les signataires qui est stipulée. Les sanctions de la garantie doivent être en principe celles prévues par l'article 16 du Pacte, la participation aux opérations militaires ou aériennes ne devant pas toutefois être, en règle générale, demandée aux parties contractantes situées dans un continent autre que celui dans lequel les opérations doivent avoir lieu. Dans ce projet, le Conseil de la Société des Nations jouait un rôle important. C'est sous sa direction que le traité général doit recevoir son application : au Conseil appartient le pouvoir d'arrêter la forme la plus efficace d'assistance que les parties contractantes ont à se prêter. Relativement aux accords particuliers, afin d'éviter que ne ressuscitent en eux les alliances d'avant-guerre, le Conseil de la Société doit vérifier leur conformité avec les principes généraux du Pacte ; ils peuvent, suivant les cas, au cas d'agression, jouer automatiquement ou seulement sous la direction et la décision du Conseil. L'agression donnant lieu à la garantie prévue par le traité, il fallait forcément la définir d'une manière précise ; l'acte du 29 septembre 1923, après l'avoir qualifiée de « crime international », n'en a cependant présenté qu'une explication purement négative, qui fait que finalement c'est le Conseil de la Société des Nations qui aura à identifier l'agresseur d'après les circonstances : « Ne sera point considérée comme guerre d'agression celle dirigée par un Etat partie à un différend et qui a accepté la recommandation unanime du Conseil, l'arrêt de la Cour permanente de justice internationale ou la sentence arbitrale contre une Haute Partie contractante qui ne l'a pas acceptée, pourvu toutefois que le premier Etat ne vise pas à porter atteinte à l'indépendance politique ou à l'intégrité territoriale de la Haute Partie contractante ».

La plupart des Etats auxquels fut soumis le projet de traité d'assistance mutuelle s'y déclarèrent opposés. Il en fut ainsi notamment de la Grande-Bretagne et de l'Italie. Et ceux-là même qui, comme la France, s'y montrèrent favorables, ne cachèrent pas qu'il pouvait à divers points de vue soulever certaines objections (1). Son échec fut dès lors complet. — De fait, à notre avis, en dehors du

(1) V. le texte des réponses des diverses Etats, dans le Journal officiel de la Société des Nations, 1924, n°s 3, 5, 8, 9 et 11.

défaut de définition de l'agression, on peut lui adresser deux reproches principaux : 1° Pour être effective, l'assistance doit être immédiate ; or les formalités dont le traité entoure la garantie rendent celle-ci d'un déclanchement lent et pénible ; 2° Le Conseil de la Société des Nations auquel le traité fait pour son application une place importante étant avant tout un organisme *politique*, l'action qu'on lui reconnaît comme juge tant de l'agresseur que des sanctions à mettre en jeu contre celui-ci n'est pas de nature à échapper nécessairement à toute discussion (1).

893. — 3e *projet*. — Au mois de décembre 1922, le chancelier allemand, M. Cuno, par l'intermédiaire des Etats-Unis, fit savoir au gouvernement français que l'Allemagne était prête à conclure un accord aux termes duquel « l'Allemagne, l'Angleterre, la France et l'Italie s'engageraient réciproquement les unes vis-à-vis des autres et promettraient aux Etats-Unis de ne pas se faire la guerre pendant une génération, soit trente ans, à moins que la chose ne fût décidée par un vote populaire ». Cela pouvait à la rigueur être considéré comme équivalant à un traité de garantie mutuelle constitué non pas contre un Etat spécialement dénommé et au profit d'un pays particulièrement désigné, mais contre et en faveur de l'un quelconque des Etats signataires qui aurait été l'auteur ou la victime d'une agression. Mais, en réalité, à défaut d'une stipulation expresse de garantie, une telle conclusion était susceptible d'un certain doute. Aussi le gouvernement français ne fit-il pas à l'offre allemande de non agression un accueil des plus favorables. Il la repoussa, en effet, en faisant observer notamment: 1° que, pour que la promesse allemande eût quelque valeur, il faudrait qu'elle fût garantie par les engagements positifs de l'Angleterre et des Etats-Unis, engagements appuyés sur des accords assurant à la France dans un délai déterminé une collaboration militaire défensive déterminée ; 2° que la limitation à une simple durée de trente ans de la promesse de paix de l'Allemagne serait tout à fait illusoire, car en moins de trente ans la propagande de l'Allemagne peut y développer de telles idées de revanche qu'une consultation populaire serait, le jour venu, favorable à une agression contre la France ; 3° que la proposition de non-agression contre la France, l'Italie et l'Angleterre laisserait l'Allemagne entièrement maîtresse d'attaquer les petits alliés de la France comme la Pologne et la Tchécoslovaquie, et même des neutres comme le Danemark, pour re-

---

(1) V. Sibert, *La question de la réduction des armements terrestres à la troisième Assemblée de la Société des Nations*, R. D. I. P., 2e série, t. V, pp. 281 et s.; *La question de la garantie et de la réduction des armements terrestres à la quatrième Assemblée de la Société des Nations: le projet de traité d'assistance mutuelle de septembre 1923*, R. D. I. P., 2e série, t. VI, pp. 597 et s.

prendre les territoires habités par des Danois et des Polonais et pour recommencer à préparer son hégémonie sur l'Europe : le jour où l'Allemagne voudra faire la guerre, c'est sur les petites nations qu'elle se rejettera ; son plan de non-agression lui en laisserait le droit et nous interdirait de venir à leur secours; 4° que la Constitution française conférait à la représentation nationale le droit de paix ou de guerre et qu'il n'était pas possible de le lui retirer sans une revision constitutionnelle (1).

893ᵉ. — 4ᵉ *projet.* — Malgré l'échec qu'avait subi le traité d'assistance mutuelle de septembre 1923, la question de la sécurité n'a pas été pour cela abandonnée par la Société des Nations (2). Le 6 sep-

---

(1) V. le Temps des 4 et 5 janvier 1923.

(2) Au mois de juin 1924, un comité américain d'un caractère purement privé, comprenant notamment M. Shotwell, professeur à l'Université de Columbia, et le général Bliss, représentant des Etats-Unis au Conseil suprême de guerre, a communiqué au Conseil de la Société des Nations le projet d'un traité général de désarmement et de sécurité. Ce projet de traité était ainsi conçu :

« Les Hautes Parties contractantes, désireuses de faire régner la paix et de diminuer le danger de guerre par une réduction et une limitation des armements, ont convenu du traité suivant :

PARTIE I. — DISPOSITIONS D'ORDRE GÉNÉRAL.

CHAPITRE I. — *Proscription de la guerre d'agression.*

Article 1ᵉʳ. — Les Hautes Parties contractantes déclarent solennellement que la guerre d'agression constitue un crime international. Elles s'engagent individuellement à ne pas se rendre coupables de ce crime.

Art. 2. — Un Etat entrant en guerre pour d'autres motifs que celui de sa défense commet le crime international spécifié à l'article premier.

Art. 3. — La Cour permanente de justice internationale, à la requête de l'une des puissances signataires, sera compétente pour déclarer, par arrêt, que le crime international spécifié à l'article premier a, ou non, été commis dans un cas donné.

CHAPITRE II. — *Actes d'agression*

Art. 4. — Les Hautes Parties contractantes déclarent solennellement que les actes d'agression, même s'ils n'aboutissent pas à la guerre, et les préparatifs en vue de ces actes d'agression, devront être considérés désormais comme interdits de par le droit international.

Art. 5. — En l'absence de l'état de guerre, l'emploi de la force sur terre, sur mer ou dans l'air, auquel recourrait un Etat contre un autre Etat, pour d'autres motifs que ceux de légitime défense ou de protection de la vie humaine, sera considéré comme acte d'agression.

Toute puissance signataire qui affirme qu'une autre puissance signataire a violé l'une quelconque des stipulations du présent traité, devra soumettre le cas à la Cour permanente de justice internationale.

La puissance signataire qui refuserait de reconnaître la compétence de la Cour, dans un cas de ce genre, sera considérée comme agresseur, aux termes du présent traité.

Le fait de ne pas reconnaître la compétence de la Cour, dans les quatre

tembre 1924, au début même de ses travaux, la cinquième Assemblée de la Société, sur la proposition des premiers ministres de Grande-Bretagne et de France MM. Ramsay Mac Donald et Edouard Herriot, décida en effet de charger deux de ses commissions d'étudier, l'une le règlement pacifique des différends par des procédures capables de s'appliquer à tous les cas et l'autre la sécurité des

---

jours qui suivront le dépôt d'une plainte en violation du présent traité, sera considéré comme un refus de reconnaître la compétence de la Cour.

Art. 6. — La Cour sera également compétente pour se prononcer, à la requête de toute puissance signataire, sur le point de savoir s'il a été, ou non, commis, dans un cas donné, une violation du droit international, aux termes de l'article 4.

Art. 7. — La conférence permanente consultative mentionnée ci-après devra, de temps à autre, poursuivre la codification des principes du droit international qui visent les actes d'agression et les préparatifs en vue de ces actes.

A cet égard, la conférence prendra en considération la sécurité additionnelle des puissances signataires et le désarmement progressif, qui sont envisagés dans le présent traité.

Les recommandations de la conférence devront être soumises à l'adoption des Hautes Parties contractantes et transmises également à la Cour permanente de justice internationale.

Chapitre III. — *Sanctions*

Art. 8. — Au cas où l'une quelconque des Hautes Parties contractantes aurait été déclarée, par jugement, agresseur, aux termes du présent traité, tous les intérêts: commerciaux, industriels, financiers, mobiliers et immobiliers de l'agresseur et de ses ressortissants, cesseront d'avoir droit, soit sur le territoire des autres puissances signataires, soit en haute mer, à tous privilèges, protection, droits et immunités conférés, soit par le droit international, soit par le droit national ou par traité.

Toute Haute Partie contractante pourra, en pareil cas, prendre telles autres mesures qu'elle jugerait appropriées pour rompre les relations industrielles, commerciales, financières et personnelles avec l'agresseur et les ressortissants de ce dernier; les Hautes Parties contractantes pourront également s'entendre à cet égard.

La période pendant laquelle les sanctions économiques de ce genre pourront continuer d'être appliquées devra être fixée, à un moment quelconque, par la Cour, à la demande de l'une des puissances signataires.

Dans le cas où il y aurait lieu de recourir à l'emploi de la force, chaque puissance signataire consultera ses propres intérêts et obligations.

Art. 9. — Si une Haute Partie contractante est déclarée agresseur, par arrêt de la Cour permanente de justice internationale, cette puissance supportera, vis-à-vis de toutes les Hautes Parties contractantes, tous les frais résultant de son agression.

Chapitre IV. — *Arrêts de la Cour permanente de justice*

Art. 10. — Les Hautes Parties contractantes conviennent d'accepter l'arrêt de la Cour permanente de justice internationale, sur l'exécution ou la violation des engagements pris aux termes du présent traité.

Toute question soulevée par le présent traité relève *ipso facto*, et obligatoirement, de la compétence de la Cour.

Art. 11. — Si un différend, soulevé par le présent traité, est soumis à la Cour permanente de justice internationale, il appartient à la Cour

nations comme condition préalable et nécessaire de la réduction de leurs armements. Les principes dont ces commissions devaient s'inspirer avait été posés nettement dans leurs discours par MM. Mac Donald et Herriot : pour le premier, deux idées seulement,

---

de se déclarer compétente ou non, ainsi que de se prononcer sur la question.

Partie II. — Désarmement

Chapitre I. — *Réduction et limitation des armements*

Art. 12. — Les Hautes Parties contractantes, reconnaissant que les armements excessifs constituent une menace de guerre, conviennent réciproquement :

1° De limiter ou de réduire leurs armements au niveau nécessaire pour le maintien de la paix et de la sécurité nationale ;

2° D'étudier les voies et moyens de procéder, dans l'avenir, à une réduction des armements, soit entre toutes les puissances signataires, soit entre deux quelconques d'entre elles.

Chapitre II. — *Zones démilitarisées*

Art. 13. — Afin d'assurer plus facilement la sécurité et le désarmement progressif envisagés par le présent traité, toute Haute Partie contractante peut s'entendre avec un (ou plusieurs) pays voisins, en vue de la création de zones démilitarisées.

Chapitre III. — *Conférence permanente consultative*

Art. 14. — Les Hautes Parties contractantes convoqueront une conférence permanente consultative sur le désarmement, qui ne devra pas se réunir moins d'un fois tous les trois ans.

La conférence devra, outre les attributions prévues pour elle dans l'article 7, publier des rapports périodiques sur la situation effective des armements des puissances signataires.

La conférence fournira des avis aux Hautes Parties contractantes sur les mesures à prendre pour assurer l'application des principes du présent traité, et elle pourra élaborer des traités complémentaires, en vue de la création de zones démilitarisées ou de progrès nouveaux à réaliser dans le domaine du désarmement et de la paix.

Art. 15. — La conférence consultative du désarmement instituera un comité technique permanent.

Art. 16. — La conférence permanente consultative ou son comité technique permanent fourniront, sur les questions techniques, des avis à la Cour permanente de justice internationale, si ladite Cour le demande.

Art. 17. — Les dépenses de la conférence permanente consultative et des institutions qui en dépendent seront supportées par les puissances signataires, proportionnellement au montant de leurs budgets respectifs de défense nationale.

Partie III. — Information internationale

Chapitre I. — *Commission d'enquête*

Art. 18. — Aux termes de l'article 8 du Pacte de la Société des Nations : « 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

l'idée d'arbitrage et l'idée de désarmement, devaient dominer ; pour le second, il fallait au contraire en considérer trois : celles d'arbitrage, de sécurité et de réduction des armements, car une réduction des armements n'est possible que si on assure aux Etats

---

à la condition de celles de leurs industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre.

Afin de faciliter l'exécution dudit engagement par les puissances, les Etats signataires conviennent d'établir sous la direction du Conseil de la Société des Nations, une commission chargée de faire les examens officiels et les rapports nécessaires.

Art. 19. — La dite commission procèdera d'après tels réglements que le Conseil de la Société devra de temps en temps approuver.

Ar. 20. — Au sujet de ces règlements, les membres de la commission seront en droit, lorsqu'ils le jugeront désirable, de se rendre en un point quelconque du territoire de toute puissance signataire ou d'envoyer des sous-commissions ou d'autoriser un ou plusieurs de leurs membres à agir au nom de la commission.

Art. 21. — Les puissances signataires donnent toutes les facilités nécessaires à la commission pour exercer ses fonctions.

Art. 22. — Tous les rapports faits au Conseil de la Société par la commission seront communiqués aux puissances signataires.

Chapitre II. — *Avis du Conseil*

Art. 23. — Le Conseil de la Société, prenant en considération les rapports et les avis de ladite commission, devra à tout moment où une quelconque des puissances signataires le demande, procéder à un examen sommaire, afin de se rendre compte : *a*) si les armements de l'une quelconque des puissances signataires du présent traité dépassent la limite fixée par les dispositions dudit traité, ou *b*) si les préparatifs militaires ou autres d'un Etat quelconque sont de nature à faire craindre une agression ou une ouverture éventuelle des hostilités.

Art. 24. Si le Conseil, après avoir, selon cette demande, procédé à un examen, estime que l'on est fondé à conclure à l'existence d'une menace d'agression, les parties aux accords défensifs mentionnés ci-après pourront mettre immédiatement à exécution le plan d'assistance dont elles sont convenues.

Art. 25. — Si le Conseil, après avoir, selon cette demande, procédé à un examen, ne conclut pas à l'existence d'une menace d'agression, il en rendra compte publiquement et, dans ce cas, aucune puissance signataire ne sera, en quoi que ce soit, astreinte à mettre à exécution un plan d'assistance dont elle serait convenue ; mais toute puissance signataire qui se croit visée par une menace d'agression, même si le Conseil de la Société n'a pas été du même avis, peut présenter immédiatement au Conseil une notification à cet effet et ladite puissance signataire aura ensuite toute liberté d'action pour procéder, en vue de sa défense, à des préparatifs d'ordre militaire ou autres, sous réserve, toutefois, des limitations imposées aux armements par tout traité alors en vigueur autre que le présent traité et les traités qui en dépendent.

Partie IV. — Traités d'assistance mutuelle

Art. 26. — Les Hautes Parties contractantes peuvent conclure, soit à deux, soit à plusieurs, des accords complémentaires au présent traité, exclusivement destinés à assurer leur défense mutuelle et à faciliter l'exécution des mesures prescrites au présent traité, en réglant à l'avance

leur sécurité, et celle-ci ne peut être certaine que si tout différend quelconque surgi entre eux doit être obligatoirement réglé par l'arbitrage. S'étant mis à l'œuvre aussitôt, les deux commissions parvinrent à rédiger à la fin du mois le texte d'un « projet de proto-

---

l'assistance qu'elles se prêteraient dans le cas d'un acte quelconque d'agression.

Ces accords seront, si les Hautes Parties contractantes intéressées le désirent, négociés et conclus sous les auspices de la Société des Nations.

Art. 27. — Les accords complémentaires, définis dans le précédent article, seront, avant d'être enregistrés, examinés par le Conseil, qui décidera de leur conformité aux principes du présent traité et du pacte.

En particulier, le Conseil examinera si les cas d'agression prévus dans ces accords sont de nature à entraîner, pour les autres Hautes Parties contractantes, l'obligation de prêter assistance.

Le Conseil pourra, le cas échéant, proposer des changements au texte des accords qui lui seront soumis.

Lorsqu'ils auront été reconnus tels, les accords seront enregistrés, conformément à l'article 18 du pacte. Ils seront considérés comme complémentaires au présent traité et ne limiteront en rien les obligations générales des Hautes Parties contractantes, ni les sanctions prévues contre tout Etat agresseur, telles qu'elles résultent du présent traité.

Ces accords seront accessibles avec le consentement des Etats signataires à toutes les autres Hautes Parties contractantes.

Art. 28. — Dans tous les cas d'agression prévus par l'accord constitutif d'un groupement défensif, les Hautes Parties contractantes, parties à ce groupement, pourront s'engager à mettre automatiquement à exécution le plan d'assistance convenu entre elles et dans tous les autres cas d'agression, de menace ou de danger d'agression qui les viseraient directement, elles se concerteront avant d'agir et informeront le Conseil des mesures envisagées par elles.

Partie V. — Parties au traité

Chapitre I. — *Adhésion.*

Art. 29. — Tout Etat, qu'il soit ou non membre de la Société des Nations, peut adhérer au présent traité, en déposant un acte d'adhésion entre les mains du secrétaire général de la Société, qui portera immédiatement le fait à la connaissance des autres puissances signataires.

Chapitre II. — *Dénonciation.*

Art. 30. — Toute partie au présent traité pourra cesser d'y participer en déposant un acte de dénonciation entre les mains du secrétaire général de la Société des Nations. Cette dénonciation prendra effet un an après la date à laquelle aura été effectué ce dépôt, et seulement en ce qui concerne la puissance qui cesse de participer au traité.

Chapitre III. — *Ratification.*

Art. 31. — Le présent traité sera ratifié et les instruments de ratification seront déposés, aussitôt que possible, auprès du secrétaire général de la Société des Nations.

Le présent traité entrera en vigueur :

Pour l'Europe : quand il aura été ratifié par cinq Etats européens, y compris la France, la Grande-Bretagne et l'Italie ;

cole sur le règlement pacifique des différends internationaux ». Et ce projet, soumis à l'Assemblée, fut par elle, le 2 octobre 1924, l'objet d'un renvoi aux divers gouvernements.

Quelles en étaient, au point de vue de la sécurité, les dispositions ? (1).

Ce n'est pas la garantie d'un Etat déterminé mais celle de tous les Etats signataires sans distinction que le protocole entendait assurer: il s'agit ici en principe d'un traité général. Le protocole n'écarte pas cependant les accords particuliers entre deux ou plusieurs Etats ; mais, d'après lui, ces accords doivent être considérés comme un moyen d'appliquer rapidement les sanctions de toute nature dans un cas d'agression déterminé, comme des sécurités additionnelles permettant à des Etats faibles d'avoir la certitude absolue de ne jamais voir le système des sanctions faire faillite: ils impliquent, d'ailleurs, entre leurs parties une égalité complète. C'est contre toute agression, déclarée comme par le traité de 1923 « crime international », que les Etats s'engagent à fournir leur garantie, et ici l'agression est définie d'une manière positive : « Est agresseur, dit l'article 10, tout Etat qui recourt à la guerre en violation des engagements prévus au Pacte ou au présent protocole ». Et, aux termes du même article, on doit présumer tel tout Etat qui aura refusé d'accepter la procédure pacifique ou de se soumettre à la décision à laquelle elle a abouti ; qui aura violé une des mesures provisoires prescrites par le Conseil conformément à l'article 7 du protocole, ou qui aura passé outre à une décision reconnaissant que le différend rentre dans la compétence exclusive de l'adversaire et négligé ou refusé de soumettre auparavant la question au Conseil ou à l'Assemblée. Les sanctions qui doivent être prononcées contre l'agresseur sont les sanctions économiques, financières et militaires visées à l'article 16 du Pacte de la Société des Nations. Dans

---

Pour l'Asie: quand il aura été ratifié par deux Etats asiatiques, dont l'un devra être le Japon ;

Pour l'Amérique du Nord: quand il aura été ratifié par les Etats-Unis d'Amérique ;

Pour l'Amérique centrale et les Indes occidentales: quand il aura été ratifié par un Etat des Indes occidentales et deux Etats de l'Amérique centrale ;

Pour l'Amérique du Sud: quand il aura été ratifié par quatre Etats de l'Amérique du Sud, dont l'un devra être l'Argentine, le Brésil ou le Chili ;

Pour l'Afrique et l'Océanie: quand il aura été ratifié par deux Etats d'Afrique et d'Océanie.

En ce qui concerne les Hautes Parties contractantes qui pourront ultérieurement ratifier le traité, ce dernier entrera en vigueur à la date du dépôt de l'instrument de ratification ».

(1) Pour la partie du protocole relative à l'arbitrage, V. *infrà*, n°s 970[56] et s.

le système du protocole, le Conseil de la Société continue, comme dans celui du traité d'assistance mutuelle de 1923, à jouer un rôle important (1).

893r. — Recommandé aux gouvernements par les quarante-huit délégations présentes à la cinquième Assemblée de la Société des Nations, le protocole du 2 octobre 1924 ne fut signé, pendant ou après l'Assemblée, que par dix-huit Etats : Albanie, Belgique, Brésil, Bulgarie, Chili, Espagne, Esthonie, Finlande, France, Grèce, Haïti, Lettonie, Paraguay, Pologne, Portugal, Etat Serbe-Croate-Slovène, Tchécoslovaquie, Uruguay. Les trente autres puissances représentées à l'Assemblée, y compris les Pays-Bas et les trois royaumes scandinaves, presque toute l'Amérique espagnole, l'Italie et le Japon, la Grande-Bretagne et les Dominions britanniques, ajournèrent indéfiniment leur signature. Des ratifications en nombre nécessaire ne sont pas, au surplus, intervenues de la part des pays signataires. Dans ces conditions, il ne saurait être question d'une mise en vigueur du protocole, et celui-ci ne peut être réputé dès lors n'avoir qu'une signification purement platonique. A la trente-troisième réunion du Conseil, le 12 mars 1925, l'empire Britannique a, d'ailleurs, par l'organe de son ministre des affaires étrangères, M. Austen Chamberlain, déclaré opposer au protocole une résistance déterminée, et le Conseil a lui-même pris à son sujet une décision qui, tout en affirmant pour sauvegarder l'avenir la valeur des principes contenus dans le protocole et le droit des Assemblées futures à procurer leur réalisation pratique, enregistre en réalité officiellement l'échec de la combinaison du mois d'octobre précédent (2).

893s. — La question du protocole du 2 octobre 1924 a été discutée à nouveau en septembre 1925 à la sixième Assemblée de la Société des Nations. Après que les délégués de nombreuses puissances, notamment M. Chamberlain pour la Grande-Bretagne et M. Paul-Boncour pour la France, eussent fait connaître l'opinion de leurs gouvernements à son sujet, M. Quinones de Leon, premier délégué de l'Espagne, a, au cours de la séance du 12 septembre, finalement déposé un projet de résolution pour servir de conclusion au débat sur le protocole. En voici le texte : « L'Assemblée, profondément attachée à la cause de la paix, est convaincue que le besoin actuel le plus pressant est le rétablissement de la confiance mutuelle entre les nations; — Proclamant à nouveau que la guerre d'a-

---

(1) V. le texte du Protocole du 2 octobre 1924 : Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations, octobre 1924, Supplément, pp. 1 et s.; R. D. I., 3e série, t. V, p. 500.

(2) V. Journal officiel de la Société des Nations, t. VI, avril 1925, pp. 445-461.

gression constitue un crime international : — Voit avec faveur l'effort fait par certaines nations pour faire progresser ces questions par la conclusion de traités de sécurité mutuels, conçus dans l'esprit du pacte de la Société des Nations et qui sont en harmonie avec les principes du protocole (arbitrage, sécurité, désarmement) ; — Constate que de tels accords ne doivent pas nécessairement être limités à une région restreinte, mais peuvent s'appliquer au monde entier ; — Exprime le désir qu'après le dépôt de ces pactes à la Société des Nations, le Conseil les étudie afin de faire un rapport à la 7e Assemblée sur le progrès que ces pactes auront fait faire à la sécurité générale ; — S'engage à nouveau à travailler à l'établissement de la paix par la sûre méthode de l'arbitrage, de la sécurité et du désarmement ; — Et invite le Conseil à préparer l'organisation d'une conférence en vue de la réduction des armements dès qu'il estimera que, du point de vue de la sécurité générale, des conditions satisfaisantes ont été réalisées comme il est prévu dans la résolution 14 de la 3e Assemblée ». Dans la commission chargée de connaître de ce projet de résolution, qui en définitive renfermait les grands principes contenus dans le protocole, la délégation britannique, par la voix de sir Cecil Hurst, a été jusqu'à soutenir, en ce qui concerne l'arbitrage, condition préalable de la sécurité, qu'étant donné la complexité de l'organisation impériale de la Grande-Bretagne, composée de divers Etats ayant leur existence propre, il était difficile à son pays d'admettre l'obligation de recourir à l'arbitrage en tout état de cause, même lorsqu'il s'agit de différends touchant à l'honneur et aux intérêts vitaux de l'empire; pour ces sortes de conflits, a dit sir Cecil Hurst, la Grande-Bretagne ne peut s'engager plus avant qu'elle n'a fait jusqu'à ce jour, et elle désire rester libre de recourir éventuellement, soit à l'arbitrage de la Cour internationale de la Haye, soit à l'action du Conseil de la Société des Nations : à ses yeux, les traités d'arbitrage d'avant-guerre doivent être considérés, comme les meilleurs modèles à suivre pour le règlement pacifique des conflits internationaux. C'est un changement considérable qui se produisait ainsi dans la politique du gouvernement de Londres ; car, en 1924, à la cinquième Assemblée, le gouvernement travailliste de M. Ramsay Mac Donald s'était pleinement rallié à la clause de l'arbitrage obligatoire, prétendant même s'en remettre aux seules stipulations de l'arbitrage et du désarmement, indépendamment de toute garantie de la sécurité, pour assurer la paix du monde. Quelques jours plus tard, toutefois, au sein de la même commission, sir George Graham, au nom du gouvernement conservateur britannique, donna son adhésion à la formule : « arbitrage, sécurité, désarmement », qui constituait les règles fondamentales du protocole de Genève. Et, à la date du 23

septembre, ayant apporté quelques modifications au projet de M. Quinones de Leon, la 3e commission du désarmement a voté la résolution suivante : « L'Assemblée, prenant acte des déclarations produites devant le Conseil et l'Assemblée des nations au sujet du protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux et du fait que ledit protocole n'a pas recueilli jusqu'à présent les ratifications nécessaires pour recevoir une application immédiate; convaincue que le besoin actuel le plus pressant est le rétablissement de la confiance mutuelle entre les nations ; proclamant à nouveau que la guerre d'agression doit constituer un crime international ; voit avec faveur l'effort fait par certaines nations pour atteindre ce but par la conclusion de conventions d'arbitrage et de traités de sécurité mutuelle, pourvu qu'ils soient conçus dans l'esprit du pacte de la Société des Nations et en harmonie avec les principes du protocole : arbitrage, sécurité, désarmement; constate que de tels accords ne doivent pas nécessairement être limités à une région restreinte, mais peuvent s'appliquer au monde entier ; exprime le désir, peu après le dépôt de ces conventions et traités à la Société des nations, que le Conseil les étudie afin de faire un rapport à la 7e Assemblée sur les progrès que ces pactes auront fait faire à la sécurité générale ; s'engage à nouveau à travailler à l'établissement de la paix par la sûre méthode de l'arbitrage, de la sécurité et du désarmement; et invite le Conseil à préparer l'organisation d'une conférence en vue de la réduction des armements, dès qu'il estimera que, du point de vue de la sécurité générale, des conditions satisfaisantes ont été réalisées comme il est prévu dans la résolution 14 de la 3e Assemblée ». Soumise à l'Assemblée, cette résolution a été, le 25 septembre 1925, adoptée par elle sans aucune modification. Ainsi se trouvait dissimulé l'échec du protocole en même temps qu'était réservé l'avenir.

893e. — 5e *projet*. — Pour assurer la sécurité internationale, l'Allemagne, dans un mémorandum remis à la France le 9 février 1925, a proposé la conclusion entre « les puissances intéressées au Rhin, notamment l'Angleterre, la France, l'Italie et l'Allemagne », d'un pacte s'inspirant des principes suivants : 1° répudiation pour une période prolongée de toute idée de guerre entre les Etats contractants ; 2° respect rigoureux du *statu quo* territorial des régions rhénanes, avec garantie conjointe et séparée des Etats contractants ; 3° garantie par les Etats contractants de l'exécution des obligations relatives à la démilitarisation des territoires rhénans résultant pour l'Allemagne des articles 42 et 43 du traité de Versailles. A ce pacte, d'après le memorandum, pourraient être joints des traités d'arbitrage étendu, conclus par l'Allemagne avec la France ainsi qu'avec les autres Etats parties au pacte rhénan, et qui « garantiraient une décision paisible des conflits juri-

diques et politiques ». Enfin, envisageant la situation des puissances autres que celles intéressées au Rhin, l'Allemagne, dans son memorandum, se déclarait prête à souscrire des traités d'arbitrage du même genre avec tous les Etats qui s'y montreraient disposés. — A la suite de ce memorandum et après qu'un accord se fût établi à son sujet entre la France et ses alliés, y compris la Belgique, oubliée dans la proposition de Berlin (1), des négociations furent entamées avec l'Allemagne sur certaines questions apparaissant comme une base nécessaire. Ainsi furent rédigées respectivement les 16 juin et 24 août 1925 par la France en son nom et en celui de ses alliés et le 20 juillet par l'Allemagne des notes précisant ou modifiant quelque peu la conception allemande primitive (2). Dans leur première note, notamment, en date du 16 juin, la France et ses alliés posaient en effet les règles suivantes : 1° Un accord de sécurité ne peut être réalisé que si l'Allemagne entre dans la Société des Nations et ainsi assume les obligations et jouit des droits prévus par le pacte de la Société. 2° La recherche des garanties de sécurité ne saurait comporter de novation aux traités de paix. 3° La répudiation de toute idée de guerre entre les Etats contractants ne doit comporter aucune limite de temps. 4° La Belgique doit figurer comme partie au pacte au titre d'Etat intéressé directement. 5° Les traités d'arbitrage à conclure par l'Allemagne avec la France et la Belgique, ainsi qu'avec les autres Etats parties au pacte rhénan et aussi avec tous les Etats qui s'y montreraient disposés, doivent s'appliquer à tous les conflits et être assurés soit par la garantie conjointe et individuelle des puissances participant à la garantie terrioriale inscrite dans le pacte rhénan, soit pour les traités conclus avec des Etats autres que ceux parties au pacte rhénan par la garantie que voudront leur donner les puissances signataires du traité de Versailles comme du pacte rhénan. 6° Rien dans les traités envisagés ne doit affecter les droits et les obligations revenant aux membres de la Société des Nations en vertu du pacte de la Société. 7° Tous les accords prévus pour garantir la sécurité doivent entrer en vigueur simultanément et être enregistrés par la Société des Nations et placés sous ses auspices. — Ensuite, au mois de septembre, d'accord entre les puissances intéressées, un Comité des juristes allemand, anglais, belge, français et italien fut formé qui se réunit à Londres pour préparer, d'après les principes convenus, la rédaction de projets de pacte de garantie et de conventions

---

(1) V. Livre bleu français, publié sous le titre : « Pacte de sécurité ». — V. aussi les documents de ce Livre bleu dans le Temps du 20 juin 1925.

(2) V. la note du 16 juin 1925, dans le Livre bleu français et le Temps du 20 juin 1925, p. 4, et les notes des 20 juillet et 24 août 1925, dans le Temps des 23 juillet et 28 août 1925.

d'arbitrage. — Et, après cette réunion, les ministres des affaires étrangères des cinq Etats décidèrent de tenir le 5 octobre 1925, avec ceux de Pologne et de Tchécoslovaquie, une conférence à Locarno afin d'étudier les projets qui en avaient été le résultat. Cette conférence, prenant comme base de ses discussions les textes établis par les juristes de Londres, a abouti le 16 octobre, en même temps qu'à la signature d'un Acte final, à l'élaboration de cinq documents : 1° un traité, dit pacte rhénan, entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie ; 2° une convention d'arbitrage entre l'Allemagne et la Belgique ; 3° une convention d'arbitrage entre l'Allemagne et la France ; 4° un traité d'arbitrage entre l'Allemagne et la Pologne ; 5° un traité d'arbitrage entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie.

Le pacte rhénan constitue la clef de voûte de cet édifice diplomatique. Après un court préambule où les cinq puissances signataires: Allemagne, Belgique, France, Grande-Bretagne et Italie, exposent leur désir d'assurer la sécurité des nations qui ont subi le fléau de la guerre de 1914-1918, ainsi que le respect de la paix dans les régions d'Europe qui furent depuis des générations le théâtre de tant de conflits, au moyen de garanties complémentaires dans le cadre des traités en vigueur entre elles et du pacte de la Société des Nations, il dispose ainsi qu'il suit en dix articles : 1° Les signataires garantissent individuellement et collectivement le *statu quo* territorial et l'inviolabilité des frontières entre l'Allemagne, la France et la Belgique, ainsi que le maintien de la zone rhénane démilitarisée prévue par les articles 42 et 43 du traité de Versailles du 28 juin 1919: la frontière du Rhin se trouve de la sorte, en vertu du pacte, dorénavant garantie, non seulement par un engagement solennel et spontané de l'Allemagne, mais encore par une double déclaration de solidarité émanant de la Grande-Bretagne et de l'Italie. 2° L'Allemagne, la Belgique et la France s'engagent réciproquement à ne pas s'envahir et à ne recourir à la guerre, en aucun cas. Les seules dérogations prévues visent l'hypothèse de la légitime défense, en cas de violation flagrante des engagements précédents, ou l'action engagée contre un Etat agresseur, en vertu d'une décision de la Société des Nations ou des articles 15 et 16 du Pacte de la dite Société. 3° Tous les conflits au sujet desquels les parties se contestent réciproquement un droit seront soumis à des juges et tous les autres différends à une commission de conciliation, avec faculté de recours devant le Conseil de la Société des Nations. 4° En cas de violation du traité, la puissance lésée adressera un recours au Conseil de la Société des Nations et, sur son avis, les Etats signataires lui prêteront immédiatement assistance. La procédure sera la même lorsqu'une des parties refuse soit le recours à l'arbitrage, soit l'exécution de la

sentence. Mais si la violation, constitutive d'un acte non provoqué d'agression, est *flagrante*, chacune des puissances contractantes devra prêter dès à présent et immédiatement son assistance à la partie lésée, sans recours *préalable* au Conseil de la Société des Nations. 5° Le pacte de sécurité ne portera atteinte ni aux dispositions du traité de Versailles ni aux arrangements complémentaires, pas plus qu'aux droits et obligations des parties en tant que membres de la Société des Nations. 6° Le pacte sera enregistré à la Société des Nations. Il n'engagera pas les Dominions britanniques et n'entrera en vigueur qu'après l'admission de l'Allemagne à la Société des Nations.

Dans les conventions d'arbitrage entre l'Allemagne et la Belgique et entre l'Allemagne et la France, est définie avec clarté et d'une manière détaillée toute la procédure de conciliation et de règlement pacifique destinée à résoudre toutes les questions sur lesquelles les gouvernements contractants se trouvent divisés.

En ce qui concerne les frontières orientales de l'Allemagne avec la Pologne et la Tchécoslovaquie, leur sécurité est également assurée par les traités de conciliation et d'arbitrage obligatoire, que l'Allemagne a signés avec la Pologne et la Tchécoslovaquie. Il a été spécialement stipulé dans le préambule de ces traités que « le respect des droits établis par les traités ou résultant du droit des gens est obligatoire pour les tribunaux internationaux » et que les deux puissances contractantes sont « d'accord pour reconnaître que les droits d'un Etat ne sauraient être modifiés que de son consentement ». Ces traités de conciliation et d'arbitrage ont été en outre renforcés par deux actes confirmant les alliances défensives conclues par la France avec la Pologne et la Tchécoslovaquie : les délégués de la Pologne et de la Tchécoslovaquie ont, en effet, le 16 octobre à Locarno, en dehors des cinq documents précédemment indiqués, signé respectivement avec le représentant de la France des accords de garantie mutuelle, par lesquels ces puissances s'engagent réciproquement, par application de l'article 16 ou de l'article 15 alinéa 7 du Pacte de la Société des Nations, à intervenir aux côtés de celle d'entre elles qui viendrait à être attaquée.

En dehors du pacte de sécurité et des quatre conventions d'arbitrage obligatoire et générales, ainsi que des deux accords conclus par la France avec la Pologne et la Tchécoslovaquie, la France et la Grande-Bretagne ont encore rédigé une déclaration par laquelle, tout en laissant à la Société des Nations le soin qui lui appartient d'interpréter l'article 16 du Pacte, elles reconnaissent que, en vertu même de l'article 16, la contribution demandée aux Etats membres de la Société des nations, en cas d'agression ou de menace d'agression, doit être limitée à leurs moyens.

Les traités, conventions, accords et déclarations. élaborées par la Conférence de Locarno, ont été paraphés *ne varietur* en cette ville par les délégués des Etats intéressés le 16 octobre 1925, et ils porteront, ainsi que le décide l'Acte final, la date de ce jour, quoique en général, comme on l'a vu (n° 822[4]), la signature soit la date à laquelle à cet égard il faille se référer. Ils doivent être signés à Londres le 1er décembre 1925, et en outre ratifiés et enregistrés au Secrétariat de la Société des Nations. Conformément à leurs dispositions, ils ont été effectivement signés au lieu et au jour indiqués, approuvés par les autorités compétentes des différentes nations et enregistrés au Secrétariat de la Société. Dans ces conditions, ils sont dès lors devenus pleinement obligatoires (1). L'Allemagne, selon l'engagement qu'elle avait pris, est entrée dans la Société des Nations.

Tous ces accords constituent un tout indivisible, de telle sorte que certains d'entre eux ne sauraient être valablement signés et ratifiés si les autres ne le sont pas.

Ainsi, après des tentatives qui demeurèrent pendant plus de six ans infructueuses, la sécurité de l'Europe a enfin fini par être assise sur des bases précises. Mais ces bases ne seront vraiment solides que par la bonne foi des Etats qui les ont posées.

894. — D. — Traités de protectorat. — Les *traités de protectorat* placent l'Etat protégé sous la tutelle et sous la direction supérieure du protecteur, qui a tout intérêt à défendre, à garantir l'intégrité territoriale et les droits de son protégé.

895. — E. — Neutralité temporaire. — En cas de guerre, des Etats neutres peuvent s'engager réciproquement à ne pas prendre part à la guerre, sans s'être au préalable avertis ou consultés, ou former entre eux une union pour la défense de leurs droits et de leurs intérêts contre les belligérants. *Exemples:* La neutralité armée de 1780. — La ligue des neutres pendant la guerre franco-allemande de 1870 (2). — Lors de la guerre mondiale de 1914-1919, les Etats scandinaves, et aussi certains Etats de l'Amérique du Sud, ont, à diverses reprises, émis l'idée de constituer une ligue pour le soutien de leurs droits de neutres.

896. — F. — Concordats. — Dans les premiers temps de l'Eglise catholique, l'expression « concordats » désigne des conventions réglant des différends survenus entre l'evêque et une communauté religieuse. — De nos jours, cette dénomination s'ap-

---

(1) V. le texte des documents élaborés à Locarno dans le Temps du 21 octobre 1925, p. 3. — V. aussi R. D. I. P., 2e série, t. VII.

(2) Sur la ligue des neutres pendant la guerre de 1870, V. de Gabriac, *Souvenirs diplomatiques de Russie et d'Allemagne (1870-1872)*. Revue des Deux-Mondes du 1er janvier 1896.

plique aux conventions intervenues entre le Saint-Siège apostolique et les gouvernements de certains Etats à population, en totalité ou en partie, catholique, non sur des questions de foi ou de dogme, mais sur la discipline ecclésiastique, l'organisation du clergé, les circonscriptions diocésaines, les nominations des évêques, curés, etc. — Les conventions conclues avec les Etats protestants s'appellent des *Bulles de circonscription* (Bulle pour le Hanovre, du 26 mars 1824) (1).

Dans ces conventions d'une nature toute particulière, le Pape stipule comme chef de la catholicité, comme pontife suprême de l'Eglise. Sa puissance spirituelle seule est nécessaire, indispensable, et seule suffisante. — « C'est à fonder et à maintenir l'unité de l'Eglise que de tout temps, dit Charles Benoist, les pontifes romains ont travaillé de toutes leurs forces. C'est pour la maintenir et pour la resserrer que les Papes ont signé des concordats avec divers Etats » (2).

Le concordat le plus ancien fut conclu à Worms, en 1122, entre le pape Calixte II et l'empereur d'Allemagne Henri V; un deuxième, en 1447, entre Nicolas V et l'empereur Frédéric III. — Le Saint-Siège apostolique depuis 1122 jusqu'en 1886, de Calixte II à Léon XIII (concordat avec le Portugal), a signé un grand nombre de concordats avec les Etats catholiques d'Europe et d'Amérique. Après Léon XIII, plusieurs concordats ont encore été signés.

La France a conclu quatre concordats avec le Saint-Siège apostolique: en 1516, 1801, 1813 et 1817. — Le premier fut passé entre François Ier et Léon X à Bologne le 18 août 1516. Il abolissait la fameuse *Pragmatique Sanction*, ordonnance de Charles VII, donnée en 1438, après le concile de Bâle et l'assemblée du clergé à Bourges. — Le clergé français, l'Université récla-

---

(1) Sur les concordats, V. Bompard, *Conclusion et abrogation des concordats*, Revue politique et parlementaire, 1903, pp. 30 et 553. — Bornagius, *Ueber die rechtliche Natur der Concordate*, 1870. — Cahen, *De la nature juridique du concordat*, Revue du droit public, septembre-octobre 1898. — Despagnet, *La République et le Vatican*, 1906, pp. 111-116. — Duffo, *Les concordats en droit international*, 1910. — Gonzalès et Castejon, *Discours sur la nature et les caractères des concordats*, 1871. — Pillaud, *De la nature juridique des concordats en droit public*, 1908. — De Richebourg, *De la nature juridique des concordats*, 1907. — Roussel, *L'Eglise et les concordats*, Revue pol. et parlem., mars 1905. — Turinaz, *Les concordats*, 1888. — V. aussi von Holzendorff, *Handbuch*, t. II, § 43. — Pradier-Fodéré, *Traité de dr. intern. public*, t. II, nos 1028 et s. — V. encore Benoist, *L'Etat et l'Eglise*. — Cardinal Mathieu, *Le concordat de 1801, ses origines, son histoire*, 1903. — De Richemond, *La veille du Congrès de Vienne : un essai de concordat entre l'Angleterre et le Saint-Siège, Consalvi à Paris*, Correspondant, 25 septembre, 10 et 25 octobre 1905. — Theiner, *Histoire des deux concordats*. — Comp. Goyau, Revue des Deux-Mondes, 1er septembre 1906. — Séché, *L'Eglise et le Concordat*.

(2) Charles Benoist, *L'Eglise et l'Etat*.

mèrent. — Le Parlement de Paris refusa l'enregistrement pendant douze séances et résista un an à la colère du roi. L'enregistrement eut lieu de force en mars 1518. — La Pragmatique fut toujours regrettée; mais le concordat de François Ier fut maintenu jusqu'à la Révolution de 1789.

Sous le Consulat, lors de la réouverture des églises, le premier Consul comprit la nécessité d'une entente avec le chef de l'Eglise catholique. Après des incidents graves et nombreux, un concordat fut signé à Paris le 15 juillet 1801 (26 messidor an IX). Cet acte important fut ratifié par le Tribunat et par le Corps législatif. Le concordat de 1801 est une merveille d'habileté politique, dit M. Charles Benoist (1).

Un nouveau concordat fut arrêté le 25 janvier 1813, révoqué par le Pape le 24 mars 1813 et jamais appliqué. — Une autre convention fut adoptée entre Pie VII et Louis XVIII, à Rome, le 11 juin 1817. Elle rétablissait le concordat de François Ier ; elle fut repoussée par les Chambres (2).

Le concordat de 1801 est resté longtemps en vigueur. Il se différencie des concordats conclus avec d'autres Etats par le peu de concessions faites à l'Eglise. Ainsi une situation privilégiée n'est pas concédée et reconnue à la religion catholique. — L'Eglise n'a pas de dotation en biens fonds. — Les ministres du culte ne jouissent pas d'immunités juridictionnelles; ils sont soumis aux juridictions ordinaires, etc. — Le concordat de 1801, toutefois, a lui-même cessé d'exister dans les rapports de la France et du Saint-Siège, depuis la loi sur la séparation des Eglises et de l'Etat du 9 décembre 1905: il a été ainsi abrogé par un acte unilatéral de la France, sans dénonciation régulière au Pape. Etait-ce agir d'une manière correcte au point de vue du droit international ? Cela peut être discuté (n° 899) (3).

Quand en 1871 l'Alsace et une partie de la Lorraine furent enlevées à la France pour être annexées par l'Allemagne, le régime concordataire de 1801, qui leur était appliqué alors qu'elles étaient françaises, leur fut conservé sous la domination allemande par suite d'un accord entre le gouvernement de Berlin et le Saint-Siège et d'un acte législatif allemand du 9 juin

---

(1) Charles Benoist, *L'Eglise et l'Etat*. — V. Boulay de la Meurthe, *Documents sur les négociations du concordat*, 6 vol.

(2) V. Lagnac, *Le concordat de 1817*, Revue d'histoire moderne, janvier 1906.

(3) V. Despagnet, *La République et le Vatican*, 1905, pp. 303 et s. — Lémonon, *Les rapports de la France et du Saint-Siège*, R. D. I., 2e série, t. IX, p. 455. — Sevestre, *L'histoire, le texte et la destinée du concordat de 1801*, 1905. — V. toutefois Grunbaum-Ballin, *La séparation des Eglises et de l'Etat*, pp. 23 et s., approuvant l'attitude de la France. — V. *suprà*, n° 390, note 3, un tableau des Etats concordataires et non concordataires au mois de juillet 1920.

1871. — Ce même régime leur a été encore maintenu après que la guerre mondiale de 1914-1919 les eut fait retourner à la France, bien qu'à ce moment celle-ci n'y fût plus soumise depuis 1905. C'est ce qu'a expressément reconnu un avis du Conseil d'Etat français de la fin de l'année 1924 (1). Cette solution, d'après M. F. de Visscher, trouve sa pleine justification dans le principe de la « réintégration » qui a été, suivant le traité de Versailles, la caractéristique juridique du retour de l'Alsace et de la Lorraine à la France (art. 51) (2).

897. — Les concordats doivent-ils être classés parmi les traités internationaux ?

La question est controversée en doctrine. Deux systèmes ont été soutenus.

Premier Système. — Les concordats n'ont pas le caractère juridique des traités internationaux, mais constituent simplement des actes publics de la souveraineté interne établis d'accord avec le Saint-Siège. — Dans le sens de cette opinion plusieurs arguments sont présentés : 1° Lorsque le Pape négocie et signe un concordat, il n'agit point en qualité de souverain, mais en qualité de chef spirituel des sujets catholiques de l'Etat avec lequel il traite : les concordats ne sont pas conclus entre deux Etats. 2° L'objet de la convention, dans un concordat, n'intéresse pas deux peuples différents, il n'y est question que de points d'ordre interne, tels que le règlement de la police du culte dans ses rapports avec la constitution et l'ordre public : la convention touche uniquement au droit interne, public, constitutionnel ou au droit canonique.

Deuxième Système. — Les concordats sont bien des traités internationaux, mais ils sont des traités internationaux d'une classe à part. En effet, d'une part, ils sont conclus entre deux autorités souveraines étrangères, distinctes et séparées, et, d'autre part, ils n'ont pas lieu de nation à nation, d'Etat à Etat, et le pape, en les négociant, agit non comme souverain mais comme chef de l'Eglise. On ne saurait pas dire qu'ils ne sont que de simples arrangements d'ordre interne parce qu'ils touchent au droit constitutionnel ou administratif du pays qui les signe : un traité peut très bien toucher à des points d'ordre interne sans perdre son caractère international ; ainsi des traités concernant les étrangers, les droits à leur attribuer, leurs rapports avec les autorités et les juridictions locales sont bien des

---

(1) V. le texte de cet avis dans R. D. I., 3e série, t. VI, p. 280, note 1.

(2) V. F. de Visscher, *Le maintien du concordat en Alsace-Lorraine et le principe de la « réintégration »*, R. D. I., 3e série, t. VI, pp. 280 et s.

traités internationaux quoiqu'ils se rapportent au fonctionnement de la chose publique.

De ces deux systèmes, le premier est celui qui est admis par la plus grande partie des auteurs. Se prononcent, notamment, en sa faveur : Bluntschli (*op. cit.*, art. 443), Bompard (*Le Pape et le droit des gens*, pp. 57 et s.), Carnazza-Amari (*op. cit.*, p. 505), Despagnet (*La République et le Vatican, 1870-1906*, pp. 111-116), Despagnet-de Boeck (*op. cit.*, n°s 157 et s.), Fiore (*Droit international public*, t. II, § 1095 et *Le droit international codifié*, art. 919), Funck-Brentano et Sorel (*op. cit*, p. 177), Geffcken (sur Heffer, *op. cit.*, § 40, p. 96, note 1), Hall (*op. cit.*, §107, note 1, 8e édit., p. 378), Hershey (*op. cit.*, § 88 p. 95), de Louter (*op. cit.*, t. I, p. 167), de Neumann (*op. cit.*, §24), Nys (*op. cit.*, t. II, pp. 367 et s.), Oppenheim (*op. cit.*, § 106, t. I, p. 186), Rivier (*op. cit.*, t. II, pp. 36 et 134). — Parmi ceux qui se rallient au second système, il faut citer en particulier : Heffter (*op. cit.*, § 40), Imbart-Latour (*La Papauté en droit internationl*, § 24), Mérignhac (*op.* cit., 2e partie, p. 135), Pradier-Fodéré (*op. cit.*, t. II, n°s 1028 et s.), Vergnes (*La condition internationale de la Papauté*, p. 66).

A notre avis, il paraît difficile de ne pas placer les concordats dans une classe tout à fait spéciale.

Ils ressemblent aux traités par leur forme extérieure. — Ils sont conclus par des personnes indépendantes, revêtues toutes deux d'un caractère public. — Aucune des deux puissances ne peut faire la loi à l'autre. — « Tant que l'unité de l'Eglise catholique romaine existera, tant que du fond du Vatican le pape dirigera par l'intermédiaire de ses évêques et de ses prêtres la conscience des catholiques des deux mondes, les gouvernements dont ces catholiques sont les nationaux et les sujets devront compter avec cette *puissance spirituelle externe* » (Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. II, n° 1028). — Deux puissances, l'une temporelle, l'Etat, l'autre spirituelle, le Pape, indépendantes l'une de l'autre, toutes deux personnes internationales (n°s 156, 391 à 393), souveraines l'une et l'autre dans l'ordre d'intérêts qu'elles ont à régir et à sauvegarder, se heurtant sur les limites de leurs domaines respectifs, s'accordent ensemble : voilà en quoi un concordat ressemble à un traité international.

Mais la différence est dans le fond. — L'objet des concordats n'est pas matière de droit international. — C'est matière de droit public interne. Il s'agit de combiner le libre exercice d'un culte avec le maintien de l'ordre public et des principes fondamentaux d'une constitution et d'un état social déterminés. — Tandis que les traités ont pour base le respect absolu de la souveraineté de deux Etats, les concordats ont pour cause l'ingérence, le contrôle, la surveilance exercés par le Pape chez les Etats ayant des

sujets catholiques. — Les rapports du pape avec les Etats ne sont donc pas d'essence internationale. — Les moyens auxquels sa puissance purement spirituelle peut recourir pour obliger au respect de ces concordats, excommunication, refus d'investiture canonique, ne sont pas placés sous le contrôle du droit international.

898. — Quel est, en définitive, l'intérêt pratique du problème ? Il se résume dans la règle suivante. Si les concordats ne sont pas des accords internationaux, ils pourront être abrogés comme de simples lois ordinaires; mais, s'ils sont de véritables traités, ils devront être dénoncés avec les formes et les conditions voulues pour la dénonciation des traités : dans notre opinion, ils ne pourront donc, à moins d'une stipulation expresse de la convention, être l'objet d'une dénonciation unilatérale, *ad nutum*. Ainsi, Bluntschli (*op. cit.*, art. 443„ n° 3) pense que les concordats ne sont que des réglementations temporaires, faites d'un commun acord, des rapports entre l'Eglise et l'Etat et qu'ils cessent d'être obligatoires dès qu'une des parties contractantes refuse de les respecter plus longtemps. Heffter dit, au contraire, que la force obligatoire des concordats ne diffère pas de celle des traités publics à l'égard de leur validité et durée, qu'ils ne sont pas simplement des privilèges révocables de bon gré de part et d'autre (*op. cit.*, § 40). Il est toutefois quelques auteurs, comme Fiore (*Le droit international codifié*, art. 919) et Rivier (*op. cit.*, t. II, p. 36), qui, tout en ne reconnaissant pas aux concordats le caractère de traités internationaux, sont d'avis qu'au point de vue de leur dissolution, parce qu'ils sont conclus dans les formes diplomatiques, ils doivent être traités comme des conventions proprement dites.

899. — Le caractère particulier qu'offrent les concordats peut encore avoir des conséquences à un autre point de vue. Alors que les traités ordinaires ne doivent pas disparaître avec les gouvernements qui les ont signés, car ils lient les Etats qui subsistent en dépit du changement de leurs gouvernements, les concordats peuvent au contraire cesser d'exister lorsque le gouvernement de l'Etat qui les a conclus avec le Saint-Siège a subi d'importantes modifications: la clause *rebus sic stantibus* leur est applicable plus qu'à tous autres traités. L'objet des concordats est, en effet, de régler des questions de discipline ecclésiastique ; or, conçoit-on que le Saint-Siège qui a par exemple conféré certains droits pour la nomination des évêques à un gouvernement d'opinion catholique puisse être obligé de maintenir ces droits à un nouveau gouvernement qui se targuerait d'athéisme et d'irreligion ? Il serait en droit d'avoir des craintes pour le choix de ses évêques. En réalité, à la différence des traités ordinaires, les concordats sont des conventions faites avec des gouvernements beaucoup plus qu'avec des Etats. C'est la

doctrine qu'a exprimée le 21 novembre 1921 le pape Benoît XV, en disant 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 (n° 215[3]).

899[1]. — En fait, dans la pratique, le Saint-Siège comme les Etats ont, suivant leur intérêt du moment, soutenu que les concordats pouvaient ou non être abrogés au gré d'une seule des parties contractantes. En 1791, l'Assemblée nationale française a déclaré le concordat de 1516 aboli à raison de la constitution civile du clergé. De même, le concordat autrichien de 1855 a été tenu pour caduc en vertu des lois constitutionnelles de 1867 et le concordat espagnol de 1851 en vertu de la loi de 1855 sur la liberté des cultes. Celui de 1847, avec la Russie a été abrogé par un édit du Sénat dirigeant de 1866 et celui de 1827 avec les Pays-Bas a été considéré comme aboli par le gouvernement belge à raison de l'article 16 de la Constitution de 1831. Le concordat de 1801, enfin, a été abrogé par un acte unilatéral de la France, la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat, sans que même une notification fût faite au Pape par le gouvernement français. — Nombre de théologiens, défenseurs de l'Eglise, considèrent que les concordats, simples *indults* ou concessions purement gracieuses, ne lient le Saint-Siège que dans les limites des intérêts de la religion et que la Papauté a le droit de renier tous les traités antérieurs par elle conclus : théorie qui repose sur le rêve de souveraineté universelle des Papes, poursuivi par Grégoire VII et Innocent III (1). La Civilta cattolica, organe du Pape Pie IX, disait, en 1872 : « Le Pape a eu en tout temps le droit de retirer, lorsque le salut de l'Eglise le réclame, les concessions qu'il a faites dans un concordat et qui sont seulement des privilèges gratuits concédés par lui. Le prince laïque, au contraire, reste encore, même dans ce cas, lié par ses engagements ; car le pape est le souverain législateur de l'Eglise ; le prince est son sujet ». Telle semble être également la thèse qui, on l'a vu (n° 899), a eu en 1921 les préférences du Pape Benoît XV. Mais le Pape Pie X, dans son encyclique *Vehementer* du 11 février 1906, paraît au contraire admettre que l'Eglise est liée par les concordats ; il y dit, en effet, à propos de la loi française du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat : « Le concordat passé entre le Souverain Pontife et le gouvernement français, *comme du*

---

(1) V. Giobbio, *I concordati*, 1900. — De Luise, *De jure publico Ecclesiæ*, pp. 505 et s. — Ollivier, *Manuel de droit ecclésiastique*, p. 303.

reste tous les traités du même genre que les Etats concluent entre eux, était un *contrat bi-latéral qui obligeait des deux côtés*. Le Pontife romain, d'une part, le chef de la nation française, de l'autre, s'engagèrent donc solennellement, tant pour eux que pour leurs successeurs, à maintenir inévitablement le pacte qu'ils signaient. Il en résultait que le concordat avait pour règle *la règle de tous les traités internationaux*, c'est-à-dire le droit des gens et qu'il ne pouvait en aucune manière être annulé par le fait de l'une des deux parties ayant contracté » (1).

Le concordat signé le 30 mai 1922 entre le Saint-Siège et la Lettonie a été, comme un traité, ratifié et enregistré : l'échange des ratifications en a eu lieu le 3 novembre 1922 et l'enregistrement le 16 juin 1923.

900. — G. — CONVENTIONS CONSULAIRES. — Les *conventions consulaires* règlent les pouvoirs des consuls respectifs des Etats contractants, leurs privilèges, immunités et attributions, leurs obligations et devoirs envers l'Etat sur le sol duquel ils résident. — Le nombre de ces conventions est considérable. La France en a conclu avec tous les Etats, même avec la Chine, le Japon, la Perse, etc. De même l'Angleterre, l'Allemagne, les Etats-Unis, l'Italie, etc. — Les conventions peut-être les plus complètes sont celles de la France avec le Brésil (10 décembre 1860), l'Espagne (7 janvier 1862), l'Italie (26 juillet 1862, 8 décembre 1888, 27 mai et 1er juin 1891, 23 octobre 1892, 21 mars 1893, 28 septembre 1896, 10 mars et 27 juillet 1905, 15 juin 1910, 29 mai 1914 et 9 mars 1916), le Portugal (11 juillet 1866 et 6 avril 1916), l'Autriche (11 décembre 1866), la Russie (1er avril 1874, 20 novembre 1891 et 14 octobre 1896), la Grèce (7 janvier 1876, 7 novembre 1885, 15 janvier 1898 et 21 mai 1914). — Le contenu de ces conventions, leurs principales clauses ont été indiqués ci-dessus (V. *Consuls*, nos 753 et s.). — Comme conventions consulaires récentes, il faut indiquer celles passées le 12 juillet 1921 entre la Lettonie et la Lithuanie, l'Esthonie et la Lettonie, l'Esthonie et la Lithuanie.

901. — H. — TRAITÉS DE JURIDICTION. — Les *traités de juridiction* ont pour objet de pourvoir au jugement de certaines affaires, d'une nature spéciale, ou d'affaires mixtes à raison des nationalités différentes des plaideurs, procès entre les négociants sujets de divers Etats étrangers ou entre étrangers et sujets du souverain territorial. Telles sont les conventions conclues entre plusieurs Etats européens et le vice-roi d'Egypte, pour l'institution et le fonctionnement de tribunaux mixtes (n° 789). — Tel est encore le traité conclu à Saint-Pétersbourg entre la France et la Russie, le 1er mai 1874, attribuant

---

(1) Questions actuelles, t. LXXXV, 1906, p. 11.

au consul juridiction exclusive sur le capitaine et sur l'équipage des navires de commerce, sur les négociants ses compatriotes avec liberté pour eux de s'adresser, s'ils le prèfèrent, à la juridiction locale. — On peut également citer la convention du 27 mars 1901 entre la France et l'Espagne pour régler l'exercice de la juridiction dans l'île de la Conférence. — Parmi les traités de ce genre les plus récents il convient de signaler une convention judiciaire du 19 avril 1924 entre la Bulgarie et la Roumanie et une convention relative au règlement des rapports judiciaires du 17 mars 1923 entre le royaume des Serbes, Croates et Slovènes et la Tchécoslovaquie.

902. — I. — CAPITULATIONS. — Le terme de *capitulations* est emprunté à la langue italienne. *Capitolazione* signifie accord, convention. Or l'italien était la langue diplomatique du Levant à l'époque où les Sarrazins et les chrétiens conclurent leurs premiers arrangements pacifiques. — Les capitulations, dont on rencontre l'existence en Orient et aussi en Extrême-Orient, sont-elles véritablement des traités ? Il y a sur ce point une assez vive controverse.

Pour beaucoup, les capitulations ne sont que des concessions gracieuses de privilèges et de prérogatives particulières conférées aux membres de certaines nations étrangères; mais elles ne constituent, en aucune manière, des traités. Un double motif sert de base à cette opinion : 1° Les capitulations sont essentiellement des actes unilatéraux. Pour qu'un acte puisse être, à l'égal d'un traité, considéré comme synallagmatique, il faut avant tout qu'il comporte des engagements réciproques. Or, dans les capitulations, la partie qui octroie aux étrangers des privilèges ne songe nullement à en obtenir de pareils en faveur de ses sujets voyageant ou faisant le commerce dans un pays tiers. 2° Les capitulations ont un caractère éminemment temporaire : leur durée est limitée à la vie même du souverain de qui elles ont été obtenues; il faut qu'elles soient renouvelées à l'avènement de chaque nouveau chef de l'Etat. Et de ce double motif les partisans du système tirent la conséquence que le régime des capitulations doit pouvoir disparaître par la seule volonté du gouvernement qui l'a établi. Ainsi ont raisonné notamment, du XVIII^e^ au XX^e^ siècle, le chevalier d'Arvieux, Despagnet-de Boeck, Famin, Féraud-Géraud, de Flassan, Pradier-Fodéré, Louis Renault, Vandal (1).

---

(1) V. *Mémoires* du chevalier d'Arvieux, 1735, p. 55. — Despagnet-de Bœck, *Cours de droit international public*, n° 346. — Famin, *Histoire de la rivalité et du protectorat des églises chrétiennes en Orient*, p. 23. — Féraud-Giraud, *De la juridiction française dans les Echelles du Levant et de Barbarie*. — De Flassan, *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française*, t. V, p. 64. — Pradier-Fodéré, *Traité de droit international*, t. II, n°

Cette argumentations peut prêter à certaines objections. — Si l'on examine les textes mêmes des capitulations, il est d'abord difficile de ne pas admettre que la plupart d'entre elles présentent un caractère synallagmatique. Une des plus anciennes qui aient été signées par la Turquie, celle du 15 avril 1454 entre Mahomet II et la Seigneurie de Venise, a imposé des obligations réciproques aux deux parties, et elle a été, d'autre part, comme tout traité, le résultat de conférences et de discussions entre le Sultan et un envoyé des Vénitiens, Bartholomeo Marcello. Il en fut de même de la première capitulation que l'Empire ottoman conclut en février 1535 avec la France : cette capitulation, en effet, contenait certaines clauses bilatérales et réciproques (art. 1, 2, 20) et avait été négociée par le sieur Jehan de la Forest, ambassadeur de François Ier, « raisonnant avec le puissant et magnifique seigneur Ibrahim », représentant du sultan Soliman. C'est sur l'intervention respective des sieurs Claude du Bourg et de Brèves que furent ensuite signées de nouvelles capitulations avec la France le 18 octobre 1569 et le 20 mai 1604 ; et celles-ci, si elles n'ont en général renfermé que des dispositions uniquement favorables à la France, contenaient encore certaines stipulations impliquant des engagements réciproques (art. 15, cap. 1569; art. 45, cap. 1604). Citons enfin la dernière capitulation française avec la Porte du 28 mai 1740, dont le négociateur fut le marquis de Villeneuve et qui organisa à perpétuité, sous une forme aussi nettement synallagmatique que celle de l'accord de 1535, un régime en quelque sorte définitif. — Le fait que les capitulations ne doivent avoir qu'une durée temporaire ne saurait suffire, d'autre part, pour leur enlever tout caractère de traité international. Il existe, en effet, on le sait (nos 847 et 852[2]), en droit international, à côté des traités perpétuels, des « traités » à terme dont l'effet est limité à une période déterminée. Si les capitulations conclues par la Turquie n'ont eu pour durée que la vie du Sultan qui les a consenties, cela a tenu soit au fait que le Coran, en faisant de la guerre contre les infidèles un devoir pour les croyants, défendait par là même aux souverains musulmans de passer des traités perpétuels avec les puissances chrétiennes, soit plutôt au fait que les Turcs n'avaient pas à l'époque la notion de la perpétuité des traités, notion relativement moderne qui suppose une conception du rôle et des devoirs de l'Etat qui ne pouvait pas être celle de l'Empire ottoman au XVIe et au XVIIe siècle. Au surplus, il est une capitulation avec la France, la dernière, celle de 1740, qui, elle, a été signée *à perpétuité*. — Il ne reste rien ainsi de l'argumentation de ceux qui refusent de con-

---

1043 et R. D. I., t. I, p. 119. — Louis Renault, *Grande Encyclopédie*, article « Capitulations ». — Vandal, *Une ambassade en Orient sous Louis XV*, p. 4.

sidérer les capitulations comme des traités; et, dès lors, on doit les réputer tels. Ce sont des accords entre deux Etats. Tel est, en particulier, l'avis de M. Pélissié du Rausas qui estime que les capitulations sont à la fois un traité de commerce, un traité politique et un traité d'établissement. Et c'est aussi le sentiment de M. Arminjon (1).

En réalité, aujourd'hui, dans la doctrine, les deux systèmes qui voient dans les capitulations soit de simples concessions gracieuses révocables au grè de celui qui les a octroyées, soit de véritables traités ne pouvant disparaître que par l'entente des parties contractantes, ne se confondent plus qu'en un seul. Ceux qui soutiennent le premier de ces systèmes reconnaissent en effet qu'il présente désormais uniquement un intérêt purement historique, attendu que les capitulations ont été finalement confirmées par des traités en forme dont les dispositions ont revêtu le caractère bilatéral. Tel fut, suivant eux, pour la Turquie dans ses relations avec la France, l'effet du traité franco-turc du 25 juin 1802, dont l'article 2 renouvela entièrement « les traités et capitulations qui, avant l'époque de la guerre, déterminaient respectivement les rapports entre les deux puissances », et du traité du 29 avril 1861 qui à nouveau confirma les bénéfices capitulaires. Les capitulations françaises ont encore reçu des consécrations dans le traité du 25 novembre 1838 et dans les protocoles des 9 juin 1868, mars 1871, 10 février 1873 : l'article 1er du traité de 1838 dit que sont confirmés pour toujours les droits, privilèges, immunités conférés aux sujets ou aux bâtiments français par les capitulations et les traités existants (2).

903. — La thèse que les capitulations doivent être considérées comme des concessions gracieuses et de faveur accordées par les musulmans aux chrétiens et par suite révocables *ad nutum* a été, on la vu (n° 786), presque constamment soutenue par l'Empire ottoman. Bornons-nous à mentionner ici deux des principaux cas où s'est manifestée l'intention de la Turquie. Au début de la guerre mondiale, le 9 septembre 1914, le gouvernement ottoman a notifié aux ambassadeurs des Etats accrédités à Constantinople une note décidant que les capitulations seraient abolies à compter du 1er octobre suivant (3) et, le 2 décembre 1922, au cours de la Conférence de Lausanne pour l'établissement de la paix en Orient, le délégué turc Ismet Pacha a soutenu que les capitulations constituaient moins des traités internationaux que des concessions de privilè-

---

(1) V. Arminjon, *Origines, sources et nature du droit des capitulations ottomanes*, J. I. P., t. XXXII, pp. 133 et 556. — Pélissié du Rausas, *Le régime des capitulations dans l'empire ottoman*, 1re édit., t. I, p. 23.

(2) V. Despagnet-de Boeck, *op.* et *loc. cit.* — Pradier-Fodéré, *op.* et *loc. cit.*

(3) V. R. D. I. P., t. XXI, p. 488.

ges (1). Dans une seule circonstance, la Porte s'est départie de cette attitude : « Les capitulations, a-t-elle dit dans un mémoire de 1869 aux puissances, ayant été consacrées par les traités postérieurement conclus entre la Sublime Porte et les Puissances étrangères, doivent, tant qu'elles sont en vigueur, être scrupuleusement respectées au même titre que les traités ». — Les Etats chrétiens ont, au contraire, toujours prétendu que les capitulations étaient des accords entre Etats qui ne pouvaient disparaître que par le mutuel dissentiment des parties. -- V. pour plus de détails ce qui a été dit antérieurement n°s 786 et 787.

904. — Il ne convient pas d'indiquer à cette place les pays dans lesquels des capitulations ont été établies ainsi que ceux où elles ont été conservées et ceux où elle ont cessé d'exister dans une mesure plus ou moins large. Nous avons fourni précédemment (n°s 776 et s.) tous les renseignements à cet égard.

905. — Les capitulations sont-elles abrogées par le fait qu'une ancienne possession turque ou qu'un ancien Etat où elles sont en vigueur sont passés au pouvoir d'une puissance chrétienne ou sont devenus indépendants ? La question a été vivement discutée entre la France et l'Italie, en 1888, à propos de Tunis et de Massaouah. Elle s'est également posée pour la Grèce, la Serbie, la Roumanie, la Bulgarie. Elle a été soulevée aussi au sujet du Maroc. — On a soutenu que si l'on remonte aux causes qui ont fait introduire le régime des capitulations, on doit en admettre l'abrogation, sauf à prendre en pratique les mesures devant faciliter le passage d'un état de choses à un autre. Mais on a fait aussi remarquer que, les capitulations étant des traités, il faut encore l'assentiment des bénéficiaires de celles-ci.

906. — Le régime des capitulations auquel un pays se trouve soumis peut faire naître des questions délicates lorsque ce pays est en guerre. — Quel est l'effet d'une déclaration de guerre sur les traités de capitulations ; ceux-ci disparaissent-ils ou sont-ils maintenus ? La difficulté s'est posée à diverses reprises en ce qui concerne la Turquie, notamment en 1877, 1897 et 1911, et aussi en ce qui touche la Chine lors de la guerre mondiale de 1914-1919. Il en sera traité à propos du droit de la guerre (V. n° 1049[3]). — On peut encore supposer que, comme conséquence de la guerre, un pays à capitulations soit occupé par l'ennemi. Quels seront les pouvoirs de l'occupant sur ce pays, spécialement au point de vue de la juridiction? Les capitulations ont-elles pour effet de mettre en échec le droit de l'occupant et les prérogatives qui en résultent ; l'occupant, en cas de conflit avec les tribunaux du pays occupé, ne doit-il pas avoir la préférence, même dans un pays soumis au régime des

(1) Livre jaune, Conférence de Lausanne, t. I, p. 450.

capitulations ? Cette question, qui rentre également dans le droit de la guerre (n°s 1156 et s., 1168 et s.), a été agitée en 1919 lorsque la Grèce, à la suite de l'armistice du 30 octobre 1918 entre les Alliés et la Turquie, procéda à l'occupation du littoral occidental de l'Asie-Mineure (1).

907. — J. — TRAITÉS RELATIFS A L'EXÉCUTION DES JUGEMENTS. — Des traités de juridiction doivent être rapprochés les *traités relatifs à l'exécution des jugements*. Chacun des Etats contractants reconnaît, sous des conditions simples et facilement réalisables, autorité de chose jugée aux sentences, jugements ou arrêts, rendus par les juridictions de l'autre contractant, et en facilite sur son territoire la mise à exécution.

La France a signé peu de traités de ce genre : avec l'Italie (traité franco-sarde de 1760 et convention du 11 septembre 1860), le duché de Bade (traité du 16 avril 1846 étendu à l'Alsace-Lorraine par la convention de Francfort du 11 décembre 1871), et la Suisse (traité du 15 juin 1869). Le 8 juillet 1899, a été signée, à Paris, une convention entre la France et la Belgique pour le règlement de la compétence judiciaire, de l'autorité et de l'exécution des décisions judiciaires, des sentences arbitrales et des actes authentiques (2).

908. — K. — CONVENTIONS D'EXTRADITION ET D'ASSISTANCE JUDICIAIRE. — Des traités de juridiction se rapprochent, quoique ayant moins le caractère politique, les *conventions d'extradition*, par lesquelles deux Etats conviennent de se livrer, sous

---

(1) V. Ténékidès, *L'occupation hellénique en Asie-Mineure et la justice répressive ottomane dans leurs rapports avec les capitulation*, J. I. P., t. XLVII, pp. 468 et s.

(2) V. Annales des sciences politiques, janvier 1900, p. 130. — Aujay, *Etude sur le traité franco-suisse du 15 juin 1869*, 1903. — 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 et Revue de droit international privé, 1908, p. 36; 1909, p. 826. — Daguin, *De l'autorité et de l'exécution des jugements étrangers en matière civile et commerciale*, 1887. — Desbon, *La convention franco-badoise du 16 avril 1846 sur l'exécution des jugements étrangers: ce qu'en ont fait la guerre et le traité de Versailles*, 1920. — Gidel, *De l'efficacité extra-territoriale des jugements répressifs*, 1905. — Guyon, *De l'exécution des jugements d'après le traité franco-suisse du 15 juin 1869*, 1898. — May, *De l'autorité et de l'effet en France des actes publics étrangers autres que les jugements*, 1914. — De Paepe, *De l'autorité et de l'exécution des jugements suivant le traité franco-italien*, R. D. I., 2e série, t. VIII, pp. 383-544. — Peyron, *De l'effet des jugements étrangers rendus en matière pénale*, 1885. — Pillet, *Les conventions internationales relatives à la compétence judiciaire et à l'exécution des jugements*, 1913. — Renard, *Convention franco-belge conclue le 8 juillet 1899*, 1900. — Roy, *De l'effet des jugements étrangers rendus en matière de faillite*, 1887. — Tripier, *Du caractère de l'exequatur nécessaire en France aux actes authentiques et aux jugements étrangers*, 1900. — V. R. D. I. P., t. VII, Documents, p. 1. — Comp. J. I. P., t. XLI, pp. 409, 420, 753, 1185.

certaines conditions, les individus réfugiés sur le territoire de l'un d'eux pour échapper à une poursuite ou à l'exécution d'une condamnation sur le territoire de l'autre Etat (V. n°s 455 à 481[4]).

A rapprocher encore les *conventions relatives à l'assistance judiciaire*. La France a conclu plusieurs traités de ce genre. Citons à ce sujet une convention récente du 26 novembre 1923 entre la Bulgarie et la Yougoslavie.

909. — L. — TRAITÉS D'ÉTABLISSEMENT. — Par les *traités dits d'établissement*, les Etats contractants déterminent les conditions de séjour, de résidence des nationaux de l'un des Etats dans le territoire de l'autre Etat. Fréquemment, les stipulations relatives à cet établissement, sans faire l'objet d'un accord distinct, sont insérées dans des traités plus généraux ou dans des traités de commerce (V. n° 442[27]) (1).

910. — M. — TRAITÉS RELATIFS AU SERVICE MILITAIRE. — Des traités interviennent parfois entre Etats relativement à l'application des lois réglant le *service militaire* dans les pays contractants. *Ex.:* convention du 30 juillet 1891 entre la Belgique et la France.

911. — N. — TRAITÉS DE CESSION DE TERRITOIRE, DE FRONTIÈRES, ETC. — Les principaux effets et les conditions ordinaires des traités de *cession de territoire* ont été précédemment indiqués (n°s 557[2] et s.). — Il en est de même pour les traités de *fixation de frontières*, de *constitution de servitudes*, de *délimitation de zones d'influence* (n°s 340 à 344, 486[3], 552[3]).

912. — O. — CONTRATS DE MARIAGE. — On a vu (n° 647[2]) que les *contrats de mariage des souverains* sont généralement considérés comme de véritables traités diplomatiques à caractère politique.

SECTION III. — **Conventions entre belligérants**

913. — Leur étude doit être évidemment combinée avec celle des lois de la guerre (*Renvoi*).

SECTION IV. — **Traités protecteurs des intérêts sociaux et économiques de l'État**

914. — Dans cette catégorie rentrent, à certains points de vue, les traités de juridiction, les conventions consulaires, les concordats, les conventions d'établissement, qui ont été précédemment étudiés. — A l'inverse plusieurs des traités compris dans cette quatrième classe, tout en ayant pour objet les intérêts économiques ou sociaux des nations, n'en touchent pas moins à la politique par certains côtés. — Les traités qui s'occupent des intérêts économiques ou sociaux des nations sont pour la plu-

(1) V. Jorimann, *Le traité d'établissement germano-suisse*, 1919.

part des traités collectifs: parfois ils constituent ce qu'on appelle des *Unions internationales*.

914[1]. — A. — UNIONS INTERNATIONALES (1). — Les Unions internationales sont des conventions qui, au lieu d'intervenir entre deux ou trois Etats dont les intérêts spéciaux sont exclusivement pris en considération, sont conclues entre un assez grand nombre d'Etats qui se placent à un point de vue plus général, de telle sorte que le règlement adopté par eux peut convenir aussi à d'autres Etats et être accepté par ceux-ci, et qui ont en outre entre eux des liens particulièrement étroits, se manifestant par des organes communs: à la tête des Unions se trouve en effet généralement un Office central ou Bureau. Comme Unions internationales, on peut citer l'Union télégraphique, l'Union monétaire, l'Union postale, l'Union du mètre, l'Union phylloxérique, l'Union de la propriété industrielle, l'Union de la propriété littéraire, l'Union pour le transport des marchandises par chemins de fer, l'Union pour la publication des tarifs douaniers, l'Union des sucres. D'autres Unions ont été projetées. Il a été question à

---

(1) Sur les Unions internationales, V. Descamps, *Les offices internationaux et leur avenir*, 1894. — Fedozzi, *Gli enti collectivi nel diritto internazionale privato*, 1897; *Il diritto amministrativo internazionale*, 1907. — Fiore, *L'organisation juridique de la société internationale*, R. D. I., 2e série, t. I, pp. 105-209. — Gairal, *Les associations internationales*, Revue cath. des institut. et du droit, février 1892. — Kamarowsky, *Des organes des Unions internationales contemporaines* (en russe), La Pensée russe, 1892, p. 231. — Kazansky, *Les grandes Unions administratives d'Etats* (en russe); *Les premiers éléments de l'Organisation universelle*, R. D. I., t. XXIX, p. 238; *Théorie de l'administration internationale*, R. D. I. P., t. IX, p. 353. — Lavollée, *Les Unions internationales*, Revue d'histoire diplomatique, 1887, t. I, p. 331. — Von Maday, *Versuch einer neuen Theorie von der Staaten Verbindungen*, 1912. — Moynier, *Les Bureaux internationaux des Unions universelles*, 1892. — Myers, *Representation in public international Organs*, A. J., 1914, p. 81. — Neumeyer, *Les Unions internationales*, Revue de droit international, de sciences diplomatiques, politiques et sociales, 1924, pp. 16, 139, 343 et 1925, pp. 20 et 102. — Pierantoni, *Die Fortschritte des Völkerrechts in 19 Jahrhundert*, trad. par Schloz, 1899. — Poinsard, *Etudes de droit international conventionnel*, 1894; *Les Unions et ententes internationales*, 2e édit., 1901. — Rapisardi Mirabelli, *Il diritto internazionale amministrativo e le grandi Unioni fragli Stati*, 1907. — Reinsch, *Public international Unions*, 1911; *Les Unions internationales et leur administration*, A.J., 1907, p.579; *International administrave law and national sovereignty*, A.J., 1909, p.1.—Renault, *Les Unions internationales, leurs avantages et leurs inconvénients*, R.D.I.P., t.III, p. 14. — Strupp, *Verwaltungsgmeinschaften* (*Internationale Unionen*), 1914. — Von Toll, *Die internationalen Bureaux des allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine*, 1910. — Aux premiers jours du XXe siècle, M. Fried a fondé un *Annuaire de la vie internationale* (Office central des institutions internationales: Unions, associations, instituts, commissions, bureaux, offices, conférences, congrès, expositions, publications). Cet ouvrage est publié par les soins de l'Institut international de bibliographie et de l'Institut international de la paix; le vol. I de la seconde série a paru en 1908-1909.

un certain moment de créer une Union pour la publication des traités (V. n° 153²) (1). A la conférence de navigation aérienne tenue à Paris en 1910, la France a proposé la création d'un Bureau international de navigation aérienne. — Les Unions sont de deux sortes. Elles sont tantôt précédées de conventions particulières entre certains Etats et tantôt formées directement sans le préliminaire de conventions particulières. Rentrent dans la première catégorie les Unions télégraphique, postale, de la propriété littéraire et artistique, et dans la seconde les Unions pour les transports par chemins de fer et pour la publication des tarifs douaniers. — On a prétendu que les Unions internationales étaient pourvues de la personnalité internationale (2); mais cette opinion n'est pas en général admise (3).

914². — Par rapport aux traités proprement dits, les Unions internationales présentent à la fois des avantages et des inconvénients.

Avantages : — 1° Plus que les traités, les Unions prennent en considération les intérêts généraux et non pas seulement les intérêts égoïstes ou les préjugés de tel ou tel Etat. — 2° Elles sont des instruments de rapprochement entre les peuples beaucoup plus puissants que les traités: la plupart d'entre elles, en effet, créent des rapports réguliers et organisent des conférences périodiques entre leurs membres, et le rapprochement qu'elles impliquent ainsi fait qu'elles sont un agent actif de l'unification législative dans les matières auxquelles elles s'appliquent. — 3° Elles sont plus solides que les traités; car elles ne peuvent pas se rompre aussi facilement.

Inconvénients : — 1° Un Etat est plus obligé par une Union que par un traité, en ce sens qu'il ne peut s'en dégager vis-à-vis d'un pays dont il a à se plaindre qu'en s'en dégageant à l'égard de tous les autres membres de l'Union. — 2° Une Union, comprenant un plus grand nombre d'Etats que n'en comprend d'ordinaire un simple traité, ne peut pas être aussi facilement que celui-ci adaptée aux besoins de tous les contractants. C'est dès lors par les Etats les moins avancés qu'en fait la portée et le niveau d'une convention d'Union se trouveront déterminés: une Union doit constituer le minimum accepta-

---

(1) V. Descamps, *L'union internationale pour la publication des traités.* — Rostworowski, *L'union internationale pour la publication des traités*, R. D. I. P., t. I, p. 330. — Comp. Paul Fauchille, *L'association internationale pour la science, les arts et l'éducation*, R. D. I. P., t. VII, p. 74. — Kazansky, *Union anti-esclavagiste internationale* (en russe); *Union bibliographique internationale* (en russe).

(2) V. Fedozzi, *Gli enti collectivi nel diritto internazionale privato*, 1897.

(3) V. Neumeyer, *op.* et *loc. cit.*, 1924, pp. 357 et s.

ble pour l'ensemble des Etats. Ce dernier inconvénient peut être toutefois corrigé, soit par la conclusion d'une convention isolée entre deux Etats particuliers modifiant le droit commun de l'Union, soit par la formation entre un groupe de membres de l'Union d'une Union restreinte dominée par les principes généraux de l'Union principale, soit enfin par l'introduction de clauses facultatives dans l'Union.

914[3]. — Indiquons les principales Unions internationales et les principaux actes de coopération internationale qu'on peut assimiler plus ou moins à des Unions.

915. — 1° *Propriété littéraire et artistique*. — Le but, poursuivi à l'aide de traités, est d'assurer aux écrivains et aux artistes la propriété de la jouissance des produits de leurs œuvres en pays étranger. Les Etats civilisés se considèrent aujourd'hui comme ayant le devoir de protéger la propriété artistique et littéraire de leurs sujets, au delà de leurs frontières; mais ils reconnaissent également qu'ils sont tenus de procurer par réciprocité, à l'intérieur de leur territoire, le respect des droits des auteurs et artistes étrangers.

Il y a là une conception juridique toute récente. Pendant de longues années, les auteurs et artistes n'ont pas été protégés à l'étranger contre la reproduction et la contrefaçon de leurs œuvres. C'est la France d'abord qui fit de nombreux et réitérés efforts pour faire respecter à l'étranger la propriété littéraire et artistique. La première convention littéraire qui fut signée est celle entre la France et les Pays-Bas, en 1840.

Ensuite un grand nombre de conventions se conclurent entre les principaux Etats européens de 1852 à 1884, consacrant, sous la condition de réciprocité, le droit exclusif des auteurs nationaux de chacun des contractants sur le territoire de l'autre. — C'était déjà un sensible progrès. Mais la variété des clauses et des conditions insérées dans les diverses conventions conclues par un même Etat avec les autres Etats, donnait naissance à bien des difficultés et engendrait un choquant disparate.

L'adoption de principes uniformes fut bientôt le vœu unanime des écrivains et des artistes. — Plusieurs congrès se réunirent à Bruxelles en 1858, à Anvers en 1861 et en 1877. — Une association littéraire internationale fut fondée à Paris en 1878. Grâce à son initiative, une conférence destinée à poser les bases d'une convention, protectrice des droits des écrivains et des artistes, se réunit à Berne en septembre 1883, sous la présidence d'un membre du Conseil fédéral. Un projet fut rédigé et soumis ensuite à une conférence *diplomatique* tenue à Berne en septembre 1884 et qui, après plusieurs réunions successives, aboutit à une convention du 9 septembre 1886, signée à Berne par l'Alle-

magne, l'Angleterre, la Belgique, la France, l'Espagne, l'Italie, la République d'Haïti, la République de Libéria, la Suisse et la Tunisie: les autres Etats avaient la faculté d'y accéder (art. 18).

Cette convention a créé une *Union internationale* pour la protection du *droit des auteurs*. On n'a pas employé l'expression *propriété*, parce que plusieurs personnes ne veulent pas dénommer ainsi le droit sur les productions de l'intelligence et de la pensée. — Les auteurs et artistes ressortissants d'un des pays signataires sont, sur le territoire de l'un quelconque des autres Etats, quant à la protection de leurs œuvres, assimilés aux nationaux. Un office central, sous le nom de Bureau international pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, est institué à Berne et placé sous la surveillance de la Confédération suisse (art. 16). Ses fonctions sont déterminées dans l'article 5 du protocole de clôture: elles consistent à centraliser, à coordonner et à publier les renseignements de toute nature relatifs à la protection de la propriété littéraire et artistique, à procéder aux études d'utilité commune dans cet ordre de questions et à publier à leur sujet une feuille périodique, à se tenir en tout temps à la disposition des membres de l'Union pour leur fournir les renseignements spéciaux dont ils pourraient avoir besoin. — La langue officielle du Bureau est la langue française. — Des conférences périodiques à préparer avec le concours du Bureau sont instituées par la convention.

En 1896, une conférence diplomatiqre s'est réunie à Paris pour la revision de l'Union de Berne ; elle a abouti à la signature de deux actes, en date du 4 mai 1896 (1).

---

(1) V. Bastide, *L'Union de Berne de 1886 et la protection internationale des droits des auteurs et des artistes*, 1889. — Bricou, *Des droits d'auteurs dans les rapports internationaux*, 1888. — Clunet, *Etude sur la convention d'Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques*, 1887. — Darras, *Des droits des auteurs et des artistes dans les rapports internationaux*, 1886. — Droz, J. I. P., t. XI, p. 441. — Dubois, *La conférence littéraire et artistique de Paris*, R. D. I., t. XXIX, p. 577. — Florentin, *La propriété littéraire en droit international*, 1890. — Jardon, *De la protection accordée à la propriété littéraire et artistique*, 1885. — Junker, *Die Berner Convention zum Schutze der Werke der Litteratur und Kunst in Oesterreich-Ungard*, 1900. — Kazansky, *Union intrnationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques* (en russe). — Kohler, *Autorrecht*, 1880 ; *La conférence internationale pour les droits d'auteur*, R. D. I., t. XIV, p. 533. — Renault, *De la propriété littéraire et artistique au point de vue international*. — Roethlisberger, *Unions et accords en matière de protection de la propriété littéraire et artistique*, Revue de droit international privé, 1905, p. 300. — Silvy, *Des droits des auteurs et des artistes sur leurs œuvres au point de vue international, spécialement des droits des auteurs littéraires*, 1891. — Soldan, *L'Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques*, 1887, et Bulletin de la Société de législation comparée, 1897, p. 94. — Martin, *De la protection des œuvres artistiques et littéraires*

A la fin de l'année 1908, s'est réunie à Berlin une conférence internationale dont l'objet a été de procéder à un nouvelle revision de la convention de Berne et de donner des solutions sur certaines questions nouvelles comme celle relative aux phonographes et aux cinématographes. Elle a abouti à une convention du 13 novembre 1908 entre l'Allemagne, la Belgique, la Danemark, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, le Liberia, le Luxembourg, Monaco, la Norvège, la Suède, la Suisse et la Tunisie. La nouvelle convention ne fait pas disparaître les actes antérieurs, car elle ne doit avoir son effet qu'entre les Etats qui la signeront et les Etats signataires pourront en ratifiant déclarer vouloir sur tel ou tel point rester encore liés par les règles du droit antérieur (1). — Un protocole additionnel à la convention de Berne revisée du 13 novembre 1908 a été signé à Berne le 20 mars 1914. — De nombreuses adhésions ont été données à la convention de 1908 et au protocole de 1914: alors qu'elle comptait en 1914 18 Etats adhérents, l'Union internationale de Berne en compte 26 en 1925 ; et parmi eux figure depuis mars 1924 la Palestine, c'est-à-dire un pays sous mandat (2).

Le congrès des Républiques de l'Amérique du Sud, de Montevideo, en 1889 et les divers congrès pan-américains tenus par la suite (n° 814) ont aussi adopté des règles protectrices des droits d'auteurs (V. n° 928).

916. — 2° *Propriété industrielle.* — Les brevets d'invention,

---

dans les rapports internationaux, 1888; *La Conférence de Berlin (14 octobre-13 novembre 1908)*, 1909. — Meili, *Die internationalen Unionen ueber das Recht der Weltverkehrsanstalten und der geistigen Eigenthum*, 1889. — Nicolau, *La propriété littéraire et artistique au point de vue international*, 1895. — Orelli, *Internationale Schutz des Urheberrechts*, 1887. — Thomas, *La convention littéraire et artistique internationale signée à Berne le 9 septembre 1886*, 1894. — Le Bureau de l'Union a publié en 1904 un *Recueil des conventions et traités concernant la propriété littéraire et artistique.*

(1) V. Delzons, *L'œuvre de la Conférence de Berlin sur la propriété littéraire et artistique*, Revue des Deux-Mondes, 15 décembre 1908. — Dubois, *De la révision en 1908 de la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques*, J. I. P., t. XXXVI, pp. 660 et 954. — Martin, *La conférence de Berlin (14 octobre-13 novembre 1908); étude relative à la protection littéraire et artistique*, 1909. — Petit, *Etude sur la convention de Berlin de 1908 pour la protection des œuvres littéraires et artistiques: le point de vue littéraire*, 1911. — Poinsard, *La propriété artistique et littéraire à la conférence de Berlin*, Ann. des sc. polit., 1909, p. 67, et 1910, p. 225. — Potu, *La protection internationale des œuvres cinématographiques d'après la convention de Berne revisée à Berlin en 1908*, 1912. — Louis Renault, *Rapport général à la Conférence de Berlin* et La Vie politique dans les Deux Mondes, 1910, p. 587.

(2) V. Basdevant, *Traités et conventions en vigueur entre la France et les puissances étrangères*, t. IV, pp. 679 et 752.

les procédés industriels, les marques de fabrique et de commerce, les dessins et modèles industriels n'ont pas moins besoin que la propriété littéraire d'être protégés contre les fraudes commises en pays étranger. — Un très grand nombre de conventions internationales garantissant réciproquement, dans l'étendue de leurs territoires respectifs, la propriété industrielle de leurs sujets, ont été conclues entre plusieurs Etats pendant la seconde moitié du XIX[e] siècle.

Néanmoins s'est bientôt fait sentir le besoin d'une convention universelle fixant d'une manière uniforme les règles destinées à protéger la propriété industrielle chez toutes les nations. — Sur l'initiative du gouvernement français, une première conférence (non diplomatique) se réunit à Paris en 1878. Puis, sur l'invitation du même gouvernement, une conférence diplomatique fut assemblée à Paris, le 4 novembre 1880. Dix-huit Etats s'y firent représenter. Un projet fut rédigé puis transformé en une convention internationale, signée à Paris, le 20 mars 1883, par la Belgique, le Brésil, l'Espagne, la France, le Guatémala, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, le Salvador, la Serbie et la Suisse. Des adhésions postérieures ont élevé à dix-sept le nombre des Etats contractants. — Le principe est l'assimilation, dans chaque Etat de l'Union, des inventeurs, commerçants et industriels d'un autre Etat aux nationaux (art. 2). — Un Bureau international, chargé de centraliser tous les renseignements utiles et de proposer les modifications désirables, est établi à Berne et fonctionne sous la surveillance de l'administration supérieure de la Confédération suisse (art. 13). — La langue officielle du Bureau est le français. — Depuis la formation de l'Union, des conférences préparant la modification ou l'adjonction de certaines dispositions ont été tenues à Rome en 1886 et à Madrid du 5 au 14 avril 1891. Quatorze Etats y étaient représentés parmi lesquels l'Allemagne, l'Angleterre, les Etats-Unis qui n'avaient pas figuré à la Conférence de 1883. On a adopté un arrangement concernant l'enregistrement des marques de fabrique et de commerce au Bureau international de Berne et on a modifié sur quelques points la convention du 20 mars 1883; à Madrid, le 14 avril 1891, un arrangement a été signé concernant la répression des fausses indications de provenance sur les marchandises. — En 1892, le Bureau de la propriété industrielle a été, sur l'initiative du gouvernement helvétique, réuni au Bureau de la propriété littéraire et artistique (arrêté du Conseil fédéral du 11 novembre 1892; note-circulaire du 2 décembre 1892). — A la suite de conférences réunies à Bruxelles en 1897-1900, un acte additionnel a été signé à Bruxelles le 14 décembre 1900. — Une autre conférence s'est tenue à Washington en 1911, et des conventions ont été conclues dans cette ville

le 2 juin 1911: celles-ci ont modifié la convention d'union de Paris de 1883 revisée à Bruxelles en 1900, pour l'enregistrement international des marques, et l'arrangement signé également à Madrid sur les fausses indications de provenance (1).

Une conférence internationale de revision de la convention pour la protection de la propriété industrielle s'est réunie à la Haye le 8 octobre 1925.

Le 30 juin 1920, un arrangement concernant la conservation ou le rétablissement des droits de propriété industrielle atteints par la guerre mondiale a été signé à Berne entre l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Suède, la Suisse, la Tchécoslovaquie et la Tunisie.

La propriété industrielle a fait aussi l'objet des délibérations de nombreux congrès américains (V. nos 814 et 928). Le 28 avril 1923, à la 5e conférence pan-américaine de Santiago du Chili, il a été signé entre les Etats-Unis d'Amérique, le Venezuéla, le Panama, l'Uruguay, l'Equateur, le Chili, le Guatemala, le Nicaragua, le Costa-Rica, le Brésil, le Salvador, la Colombie, Cuba, le Paraguay, la République Dominicaine, le Honduras, l'Argentine et Haïti une convention pour la protection des marques de fabrique, de commerce et d'agriculture et du nom commercial.

916[1]. — Le 15 novembre 1920, un arrangement international pour la création à Bruxelles d'un Bureau central des brevets d'invention a été conclu à Paris entre les pays suivants: Belgique, Bolivie, Brésil, Cuba, Equateur, France, Grèce, Guatemala, Haïti, Honduras, Liberia, Nicaragua, Pérou, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume serbe-croate-slovène, Siam, Tchécoslovaquie et Uruguay. Ce Bureau a pour mission: 1° de centraliser les documents et renseignements relatifs aux brevets d'invention; 2° d'effectuer l'enregistrement international des brevets d'invention; 3° de rechercher et de

---

(1) Le Bureau international de l'Union pour la protection de la propriété industrielle a publié de 1896 à 1901 un *Recueil général de la législation et des traités concernant la propriété industrielle;* ce recueil ne comprend pas moins de quatre volumes. — Sur la protection industrielle, V. R. D. I., t. XIV, p. 194; t. XV, p. 272. — Kazansky, *Union internationale pour la protection de la propriété industrielle* (en russe). — Kohler, *Patentrecht*, 1878, et *Das Recht des Markensschutze*, 1884. — de Laigneux, *De la protection internationale des marques de fabrique ou de commerce*, 1890. — Lyon-Caen, *De la non-applicabilité en France, à l'égard des Français, des conventions internationales concernant la propriété industrielle*, Revue de droit international privé, 1906, p. 482. —Milhaud, *Des brevets d'invention dans les rapports internationaux*, 1892. — Pelletier et Vidal-Naquet, *La convention d'union pour la protection de la propriété industrielle du 20 mars 1883 et les conférences de revision postérieures*, 1902. — Pillet, *Le régime international de la propriété industrielle*, 1911. — Teule, *Les signes distinctifs des produits et la concurrence déloyale dans la convention du 20 mars 1883 et ses annexes*, 1905.

constater les antériorités résultant, soit de brevets déjà délivrés et publiés, soit de publications qui seront déterminées par le règlement d'exécution (1).

917. — 3° *Douanes et Commerce.* — Les traités d'*Union douanière* ont pour but de supprimer toute ligne de douanes sur les frontières communes des Etats contractants, de permettre aux sujets de ces Etats d'échanger leurs produits sans entrave, de les soumetttre à des règles communes dans leur commerce avec les autres Etats. — Dans une Union douanière, les pays contractants ne forment plus qu'un seul Etat, *au point de vue du commerce.* Ils n'ont plus pour *leur trafic* qu'une seule frontière commune, celle qui les sépare des Etats restés en dehors de l'Union. — Les traités de commerce ont pour but de concilier les intérêts douaniers des Etats; les Unions douanières, de les confondre.

Une Union douanière entre deux ou plusieurs Etats, en confondant leurs intérêts économiques, en associant les populations de la manière la plus sensible, en unissant leurs besoins matériels et leurs aspirations quotidiennes, en accompagnant l'échange des produits de l'échange des idées, sera fatalement un acheminement vers une union politique plus ou moins complète. Une alliance défensive entre les Etats, une modification dans les mœurs nationales, telles sont les conséquences nécessaires et forcées d'une Union douanière. Elles auront elles-mêmes pour conséquence, au bout d'un certain laps de temps, l'union politique.

L'exemple le plus frappant de ce résultat a été fourni par le *Zollverein* allemand. — Avec une habileté et une persévérance admirables, la Prusse a, à partir de 1828, successivement fait entrer dans une ligue commerciale presque tous les Etats de l'Allemagne. — En 1855, sont seulement étrangers à l'Union douanière, l'Autriche au sud, au nord le Mecklembourg, le Holstein et les trois Villes hanséatiques. — De nombreux traités intervinrent entre le *Zollverein* et les puissances étrangères. — Cette concentration sous la direction de la Prusse prépara l'hégémonie politique de cette puissance sur les Etats confédérés. L'unité allemande économique était faite depuis plusieurs années, lorsque les événements de 1866 et de 1870 vinrent réaliser l'unité politique. — La Prusse recueillit ainsi le fruit de la perspicacité et de la persévérance dans les desseins politiques dont avaient fait preuve ses hommes d'Etat. — M. de Bismarck porta les derniers coups sur un terrain longuement et habilement préparé. — A l'issue de la guerre austro-prussienne de 1866, M. de Bismarck déclara le *Zollverein* dissous, et posa, comme conditions de l'accession des

---

(1) Comp. Chabaud, *Les possibilités en matière de brevet international*, R. D. I., 3e série, t. II, p. 151.

Etats du Midi de l'Allemagne à une nouvelle union, la conclusion des conventions militaires qui devaient mettre leurs armées dans la main de la Prusse. Les volontés du ministre prussien obéies, l'Union douanière fut réorganisée par le traité du 8 juillet 1867. — Le *Zollverein* a cessé d'exister comme institution séparée; mais il a continué de subsister sous la direction supérieure du gouvernement impérial : le rayon de ses douanes coïncidait à peu près avec les frontières politiques de l'Allemagne, et son système douanier était réglé par la législation de l'empire (1). — Le Luxembourg faisait partie du *Zollverein* allemand : il a été désannexé de ce *Zollverein* par les conditions de paix que l'Allemagne accepta en 1919 des puissances alliées et associées.

Un traité d'Union douanière fut conclu le 9 juin 1905 entre la Bulgarie et la Serbie. Il n'a pas été ratifié ; il a donné lieu à un grave conflit entre l'Autriche et la Serbie (2).

Une Union douanière a été établie entre la Belgique et le Luxembourg par convention du 25 juillet 1921. Cette convention stipule qu'à l'avenir les traités de commerce et accords économiques seront conclus par la Belgique au nom de l'Union douanière. Pour assurer l'unité dans l'administration de l'Union douanière, il est constitué à Bruxelles un Conseil administratif mixte composé de trois membres, deux Belges et un Luxembourgeois. Sous le nom de Conseil supérieur de l'Union, un organe consultatif comprenant cinq membres, deux désignés par le Luxembourg et trois par la Belgique, est chargé d'assurer la liaison entre les gouvernements belge et luxembourgeois en vue de l'exécution de de la convention d'Union douanière.

Par une convention du 5 juillet 1890, une Union internationale a été fondée entre trente Etats et leurs diverses colonies pour la *publication des tarifs douaniers*, afin de les faire connaître aussi promptement et aussi exactement que possible. Un Bureau international est institué à Bruxelles. La publication des tarifs est faite par le *Bulletin international des douanes* en cinq langues: allemande, anglaise espagnole, française, italienne (art. 1, 2, 3 et 4) (3).

---

(1) V. sur le Zollverein, outre les auteurs cités plus haut, Lawrence-Wheaton, *op. cit.*, t. I, pp. 369 et s. ; Festenberg-Packisch, *Geschichte des Zollvereins*, 1889 ; Weber, *Der deutsche Zollverein* 1869.

(2) V. Dimitrievitch, *Le conflit austro-serbe et l'union douanière serbo-bulgare*, Nouvelle Revue, 1er avril 1906. — Guerchitch, *Le conflit douanier entre la Serbie et l'Autriche au point de vue du droit international*, R. D. I. P., t. XIV, p. 349. — Pinon, *Le conflit austro-serbe*, Revue des Deux-Mondes, 1er février 1907.

(3) V. *Note sur la convention internationale du 5 juillet 1890 pour la publication des tarifs douaniers*, R. D. I., t. XXIII, p. 535. — V. aussi R. D. I., t. XX, p. 83. — Kazansky, *Union internationale pour la publication des tarifs douaniers* (en russe).

Le 3 novembre 1923, une convention pour la *simplification des formalités douanières* a été signée à Genève entre les Etats suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Brésil, empire Britannique, Union sud-africaine, Chili, Egypte, Espagne, Finlande, France, Grèce, Italie, Lithuanie, protectorat français du Maroc, Portugal, royaume des Serbes, Croates et Slovènes, Siam, Suisse, protectorat français de Tunisie, Uruguay. — Les différends qui peuvent surgir au sujet de l'interprétation ou de l'application des dispositions de cette convention, s'ils ne peuvent être réglés à l'amiable, pourront être soumis pour avis consultatif à l'organisme technique institué à cet effet par le Conseil de la Société des Nations. Les Etats contractants conservent la liberté de recourir en cas de différend à toute procédure arbitrale ou judiciaire qu'ils pourront choisir, y compris l'instance devant la Cour permanente de justice internationale. L'instance devant la Cour n'est obligatoire que dans quelques cas où la convention impose des obligations absolument précises et nettement définies (publication de règlements des formalités douanières et engagement d'assurer un recours aux personnes lésées par une décision arbitraire des administrations).

Une convention de 1913 a fondé à Bruxelles un Bureau international de *statistique commerciale*, dans le but de réunir, de classer et de publier les données statistiques communiquées par les Etats membres au moyen d'une nomenclature commune.

Pour l'Amérique, on peut citer, comme résultat de la cinquième conférence panaméricaine de Santiago du Chili : 1° une convention du 3 mai 1923 sur la publication des documents douaniers ; 2° une convention, également du 3 mai 1923, sur l'uniformité de nomenclature pour la classification des marchandises, qui renvoie à ce sujet à la convention de Bruxelles de 1913. Ces conventions ont été signées par les Etats-Unis et la plupart des Etats de l'Amérique centrale et méridionale.

918. — 4° *Monnaie*. — Les conventions *monétaires* visent à remédier aux inconvénients résultant de la diversité des unités monétaires, en établissant entre les Etats contractants un système de monnaies commun, basé sur un ou des étalons identiques. Epargner aux sujets les ennuis et les pertes résultant des variations du change, éviter, ou du moins atténuer, pour la richesse publique de la nation, les fluctuations, les crises, les perturbations économiques engendrées par le drainage et par l'exportation des métaux précieux, etc., tel est le but que se proposent les Etats contractants.

La question de la circulation monétaire appartient en propre au domaine de l'économie politique, en tant qu'il s'agit de déterminer les éléments et les conditions du système à adopter, d'en

prévoir les résultats heureux ou malencontreux, d'en prévenir les abus, d'en corriger les défectuosités. Mais cette question a acquis, dans la seconde moitié du XIX^e^ siècle, une acuité particulière dans le monde tout entier. En Asie comme en Amérique, en Amérique comme en Europe, elle a une gravité considérable : elle peut, selon qu'elle sera résolue en tel ou tel sens, bouleverser les intérêts économiques et les relations commerciales, transformer les modes d'échange et par voie de répercussion fatale modifier profondément la conduite politique de bien des Etats. — C'est une des plus délicates et des plus importantes questions que des hommes d'Etat puissent avoir à résoudre.

L'idée de l'unité monétaire universelle n'est pas nouvelle. — Elle a été émise en Italie au XVI^e^ siècle. Un religieux espagnol, Juan Marquez, prédicateur de Philippe III, la proposait dans son *Gobernador christiano*. — Bien plus, dans un traité de commerce conclu le 8 décembre 1339 entre Jean, duc de Lorraine, et Louis, comte de Flandre, on trouve à ce sujet un article 5 qui stipulait la création d'une monnaie commune devant avoir son cours dans les deux pays : « Nous avons ordonné, disait cet article, pour entretenir ledit commerce et négoce dans les susdits deux païs, que l'on ordonnera et frappera une monnoye commune bonne et loyale, qui aura son cours dans les deux païs susdits » (1).

L'*Union monétaire latine* (2) a été fondée à Paris, le 23 décembre 1865. par la France, la Belgique, l'Italie et la Suisse : la Grèce a accédé à partir du 1^er^ janvier 1869. — La base fondamentale du système est l'adoption d'un double étalon, or et argent, avec le rapport entre eux égal à 15 et demi.

---

(1) Dumont, *Corps diplomatique*, t. I, 2^e^ partie, p. 182.

(2) Sur l'Union monétaire latine, V. R. D. I, t. I, p. 149; t. VII, p. 123; t. XVI, p. 575; t. XXIV, pp. 547 et 603. — Comp. Brossault, *Histoire de l'Union monétaire latine*, 1903. — Cayla, *Projet d'entente monétaire internationale*, Revue politique et parlementaire, juin 1895, p. 489. — Cernuschi, *La monnaie bimétallique*, 1876. — Chausserie-Laprée, *L'Union monétaire latine : son passé, sa situation actuelle, ses chances d'avenir et sa liquidation éventuelle*, 1911. — Cucheval-Clarigny, *L'Union latine et la nouvelle conférence monétaire*, Revue des Deux-Mondes, 1^er^ et 15 novembre 1892. — Paul Fauchille, *L'union monétaire latine. Son histoire*, Annales de l'Ecole libre des sciences politiques, 1886, p. 510; *Du frai des monnaies, spécialement dans l'union latine*, *ibid.*, 1888, p. 423. — Janssen, *Les conventions monétaires*, 1911. — Knies, *Weltgeld und Weltmünzen*, 1874. — Marsault, *De l'unification des monnaies et des conventions monétaires*, 1889. — Pareto, *L'avenir de l'union monétaire latine*, Bibliothèque universelle, octobre 1893. — Poinsard, *La question monétaire*, 1895. — Roscher, *Nationalökonomik*, t. III, p. 236. — Schaeffie, *Für die internationale Doppelwährung*, 1881. — Selosse, *La crise monétaire et l'Union latine*, Revue de Lille, juin-juillet 1894. — Van der Rest, *L'Union monétaire latine, ses origines et ses phases diverses*, R. D. I., t. XIII, pp. 5 et 268. — Willis, *A history of the latin monetary union*, 1901. — Wolowski, *La question monétaire*, 1867, et *L'or et l'argent*, 1870. — Depuis 1896, l'Administration des monnaies et médail-

La convention du 23 décembre 1865 fut faite pour quinze années qui devaient expirer le 1er janvier 1880. — Cette convention produisit en Europe et en Amérique l'impression la plus favorable. La presse anglaise ne lui épargna pas l'éloge. L'*Economist*, qui jouit d'un grand crédit dans le monde de la haute finance, l'appela l'un des traités les plus caractéristiques du XIXe siècle.

Mais le rapport *commercial* des deux métaux, or et argent, est tantôt inférieur, tantôt supérieur à 15 et demi.

L'argent, qui faisait prime de 1853 à 1866, est ensuite tombé au-dessous du pair. Sa dépréciation était sensible en 1874. — A ce fait économique s'en joignit un autre. L'Allemagne adopta l'étalon unique d'or et démonétisa son argent. La baisse de ce métal s'en suivit naturellement. — Ces évènements provoquèrent la réunion d'une conférence en janvier 1874, qui se prononça pour la limitation du monnayage de l'argent et pour sa suspension provisoire, suspension décrétée en Belgique par la loi du 21 décembre 1876 et en France par les lois des 5 août 1876 et 31 janvier 1878.

L'accord fut plus difficile à établir lorsqu'il s'agit de proroger une troisième fois l'Union latine, en 1885. La baisse constante de l'argent par rapport à l'or imposait l'obligation de prévoir et de régler d'avance une liquidation nécessaire pour le cas où, à l'expiration d'une nouvelle période, l'un des Etats contractants userait du droit de dénonciation. La Belgique commença par élever des prétentions exagérées et injustes. Ses délégués se retirèrent de la conférence, le 1er août 1885. Devant l'émotion causée par cette retraite, le gouvernement belge réfléchit et se montra moins exigeant. Les autres Etats contractants, par condescendance, firent à la Belgique, pour le maintien de l'Union, des concessions importantes. — Une nouvelle convention d'une durée de cinq années, avec tacite reconduction, fut signée le 6 novembre 1885, entre la France, la Grèce, l'Italie et la Suisse. — Le 12 décembre 1885, par un acte additionnel, la Belgique déclara adhérer à la convention du 6 novembre 1885.

« La démonétisation de l'argent par l'Union latine, disait M. Beernaert à la Chambre des députés de Belgique, le 20 mai 1892, serait le point de départ d'une catastrophe dont nul ne pourrait mesurer les effets. Ce péril, le maintien de l'Union latine l'a écarté. L'argent y circule pour sa pleine valeur, sans que personne souffre de sa dépréciation, et même sans que personne s'en

---

les de France publie chaque année un long rapport au ministre des finances avec de nombreuses annexes où l'on trouve les renseignements les plus intéressants et les plus complets sur le mouvement monétaire dans les différents pays du monde, spécialement dans les pays faisant partie de l'Union monétaire latine.

aperçoive... Nous ne souffrons pas du manque de monnaie. A Paris, comme à Bruxelles, les cours du change sont presque invariables... C'est donc un grand avantage que le maintien de l'Union latine ».

Au Sénat italien, le 26 janvier 1892, M. Luzzatti, ministre des finances, répondant à une interpellation de M. Rossi, disait : « C'est une fiction que l'Union latine, mais une fiction opportune et une fiction efficace, puisqu'elle a pu donner à environ quatre milliards d'écus d'argent la sanction de l'or » (1).

La baisse de l'argent a été continue et progressive pendant nombre d'années. Outre diverses causes accessoires, cette baisse a eu pour cause principale l'énorme et ininterrompu accroissement de production de ce métal et les progrès accomplis par la chimie dans l'art de le traiter, de façon à en abaisser considérablement le prix de revient. Dans trente années, la production a plus que quadruplé. Comment s'étonner que cette marchandise ait baissé ?

Les Etats-Unis, qui sont le plus grand producteur de ce métal, se sont inquiétés de cette dépréciation. Mais toutes les combinaisons, tous les efforts tentés, toutes les lois votées, le *Bland Bill* de 1878 comme une loi de 1890, ont été impuissants à maintenir le prix de l'argent.

Les Etats-Unis, pour favoriser un de leurs produits, ont voulu induire les nations européennes à des mesures qui restituassent artificiellement au métal argent une partie de sa valeur d'autrefois. — Ils ont donc proposé aux divers Etats de l'Europe la réunion d'une conférence internationale. Celle-ci, ouverte à Bruxelles le 22 novembre 1892, a siégé jusqu'au 17 décembre. Puis elle s'est ajournée au 6 juin 1893, afin de laisser aux gouvernements le temps de prendre connaissance des rapports de leurs délégués et d'arrêter leurs résolutions ultérieures.

Au fond, la conférence n'a pas abouti, mais elle n'a pas été stérile; elle a permis de dégager la situation respective des Etats.

La convention monétaire de 1885 a été révisée, sur un point spécial, par une convention signée à Paris le 15 novembre 1893: cette convention a eu pour objet d'obvier à l'émigration persistante des monnaies divisionnaires italiennes. Un protocole additionnel à cet arrangement a été conclu le 15 mars 1898 (2).

Une autre modification a été faite à la fin de l'année 1897. Les cinq puissances de l'Union latine, France, Italie, Belgique, Suisse et Grèce, ont signé, le 29 octobre 1897, une convention pour éten-

---

(1) Cucheval-Clarigny, *L'Union latine et la nouvelle conférence monétaire*, Revue des Deux-Mondes, 1er et 15 novembre 1892.

(2) V. le texte de ces conventions, R. D. I. P., t. I, Documents, p. 2 et t. V, Documents, p. 42.

dre la limite de la frappe des monnaies divisionnaires d'argent fixée par les conventions antérieures. C'est la Suisse qui a pris l'initiative de cette extension en raison de l'insuffisance de sa quantité de monnaie divisionnaire. Pour chacune des cinq puissances contractantes on a fixé l'augmentation à raison d'un franc par tête d'habitant. La France a fait entrer en ligne de compte pour l'évaluation de sa population totale la population de ses diverses colonies. Cela était nécessaire, car chez nous aussi il y a insuffisance de monnaie divisionnaire aux colonies. Par suite de ce changement, la France pourra augmenter de 130 millions la valeur de sa monnaie divisionnaire d'argent. Il a été convenu que, dans chacun des cinq pays, la nouvelle monnaie divisionnaire serait, en principe, fabriquée à l'aide d'une égale valeur prise sur le stock d'écus de cinq francs qu'on transformerait, ces écus étant, en très grande quantité, en dehors des nécessités de la circulation (1).

Le 15 novembre 1902, la Belgique, la France, la Grèce, l'Italie et la Suisse ont encore passé une convention additionnelle à la convention monétaire du 6 novembre 1885 (2). — Une nouvelle convention additionnelle à la convention du 6 novembre 1885, avec protocole additionnel de la même date, a été signée le 4 novembre 1908.

Le 25 mars 1920, à raison des différences du change qui se produisirent dans les pays de l'Union à la suite de la guerre mondiale de 1914-1919, une convention fut conclue à Paris entre les Etats de l'Union monétaire latine, dont l'article 1er décida notamment que la France et la Suisse retireraient de la circulation sur leur territoire respectif les pièces d'argent suisses et françaises. Une convention du 9 décembre 1921 a réglé les conditions du rapatriement des pièces de cinq francs de Suisse dans les autres Etats de l'Union latine.

Une Union monétaire existe, depuis le 27 mai 1873, entre le Danemark et la Suède, dont les clauses ont été étendues à la Norvège par une convention du 16 octobre 1875 ; un article additionnel a été signé entre les trois pays le 22 mars 1924.

919. — 5° *Poids et Mesures.* — Dans le but d'assurer l'unification internationale et le perfectionnement du système métrique, une convention a été signée à Paris le 20 mai 1875 entre l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis, la France, l'Italie, le Pérou, le Portugal, la Russie, la Suède-Norvège, la Suisse, la Turquie et le Vénézuéla, à laquelle ont postérieurement adhéré divers autres Etats, notamment la Serbie en

---

(1) V. le texte de cette convention, R. D. I. P., t. V, Documents, p. 41.
(2) V. R. D. I. P., t. X, Documents, p. 13.

1879, la Roumanie en 1882, l'Angleterre en 1884 et le Japon en 1885. Cette convention a stipulé que les Etats contractants fonderont et entretiendront à frais communs un *Bureau international des poids et mesures*, scientifique et permanent, dont le siège sera à Paris. Ce Bureau est chargé de comparer et de vérifier les nouveaux prototypes du mètre et du kilogramme, de conserver les prototypes internationaux, etc., etc. Au-dessus du Bureau ont été institués un *comité international* et une *conférence générale*, qui doit se réunir, au moins une fois tous les six ans, pour discuter et provoquer les mesures nécessaires pour la propagation et le perfectionnement du système métrique (1). — Le règlement annexé à la convention du 20 mai 1875 a été modifié sur certains points le 17 octobre 1907.

Une conférence internationale des poids et mesures s'est réunie à Sèvres en novembre 1913. On y a enregistré les progrès du système métrique. De nombreux pays ont, dans les dernières années, adhéré à la convention internationale du mètre : Bulgarie (1911), Canada (1907), Chili (1908), Siam (1912), Uruguay (1908). Le système métrique est devenu obligatoire depuis 1912 au Costa-Rica, au Guatémala, au Honduras, au Nicaragua, au Salvador (convention de Tegucigalpa de 1912), dans les colonies portugaises depuis 1905, au Congo depuis 1910, au Danemark depuis 1912, à Malte à partir du 1er juillet 1914, en Russie pour certains services depuis une loi mise en vigueur le 1er janvier 1900 et d'une manière plus générale à la suite d'un décret du 14 septembre 1918 devant recevoir force obligatoire le 1er janvier 1924 ; les gouvernements polonais et roumain ont également rendu obligatoire le système métrique. Le Japon l'emploie de préférence dans plusieurs services depuis une loi de 1891 ; une nouvelle loi du 11 avril 1921 a imposé l'emploi obligatoire du système métrique, mais cette loi n'est entrée en vigueur que le 1er juillet 1924. En 1913, en Chine, le gouvernement a déposé un projet de loi pour adopter comme seul système de poids et mesures le système métrique décimal : aujourd'hui deux systèmes légaux existent en Chine, reposant sur les prototypes internationaux du mètre et du kilogramme : le premier est le système du « pied » du service des travaux publics et de la balance du Trésor (c'est le système chinois unifié dérivé du système métrique par l'intermédiaire de coefficients numériques); le second est le système métrique international des poids et mesures ; un décret imposa l'emploi des unités métriques dans les chemins de fer dès le 1er janvier 1921. Un mouvement se produisit

---

(1) V. Bigourdan, *Le système métrique des poids et mesures*, 1901. — Guillaume. *La convention du mètre et le bureau international des poids et mesures*, 1902. — Kazansky, *Union métrique internationale* (en russe).

dans les colonies anglaises en faveur du système métrique. La Gran de-Bretagne seule paraît encore réfractaire. Les Etats-Unis resten de même opposés à l'emploi obligatoire du système métrique; un loi est toutefois en préparation en Amérique pour rendre l système métrique décimal seul système légal (1).

Une convention internationale a été signée à Sèvres le 6 oc tobre 1921 qui a modifié la convention de Paris du 20 mai 1875 elle a reçu les signatures de l'Allemagne, de la République Ar gentine, de l'Autriche, de la Belgique, du Brésil, de la Bulgarie du Canada, du Chili, du Danemark, de l'Espagne, des Etats-Uni de la Finlande, de la France, de la Grande-Bretagne, de la Hon grie, de l'Italie, du Japon, du Mexique, de la Norvège, du Pérou du Portugal, de la Roumanie, de la Serbie-Croatie-Slovènie, d Siam, de la Suède, de la Suisse et de l'Uruguay. Cette nouvell convention a chargé le Bureau d'établir et de conserver les éta lons des unités électriques et de leurs étalons. Conformémen aux dispositions de l'article 11 de la convention internationa signée à Sèvres le 6 octobre 1921, portant modification : 1° d la convention signée à Paris le 20 mai 1875, pour assurer l'uni fication internationale et le perfectionnement du système mé trique ; 2° du règlement annexé à cette convention, l'ambassa deur de l'Union des Républiques soviétiques socialistes en Franc a notifié au gouvernement de la République française, à la dat du 12 août 1925, l'adhésion de son gouvernement à ladite conven tion.

920. — 6° *Géodésie.* — Une conférence tenue à Berlin en 186 s'est occupée de la géodésie, c'est-à-dire des questions concernan les mesures de la terre. Quatorze Etats y assistaient. Il y fut cré pour la triangulation de l'Europe centrale, une organisation per manente composée d'une conférence générale formée de délé gués des Etats participants, qui se réunit tous les trois ans, d'u Bureau central dont le siège est à Berlin (Postdam) et d'une Com mission permanente, dont ce Bureau est l'organe exécutif et qu tient annuellement au moins une session. Le Bureau central a entre autres attributions, la charge d'opérer un travail de coor dination des résultats fournis par les divers pays. L'Allemagne e supportait toutes les dépenses. Mais la triangulation de l'Europ centrale se changea bientôt en triangulation européenne. En 1886 une nouvelle conférence eut lieu, à la suite de laquelle une conven tion a été signée au mois d'octobre de cette année. Les organe de l'Union furent maintenus tels qu'ils étaient, mais son organi

---

(1) V. Arapu, *Les récents progrès du système métrique*, Le Temps d 29 janvier 1922, p. 2. — Nordmann, *Les conquêtes récentes du systèm métrique*, Revue des Deux-Mondes du 1er décembre 1913.

sation fut modifiée en ce sens qu'on donna au Bureau international un budget indépendant, formé par les contributions des membres de l'Union, de telle sorte que le contrôle du gouvernement allemand sur lui devint moins direct. C'est surtout depuis ce moment que l'institution a pris vraiment le caractère d'une Union internationale au sens strict du mot. En 1894, vingt-sept Etats faisaient partie de l'Association (1).

921. — 7° *Postes* (2). — Les avantages procurés par une intelligente organisation des services postaux sont évidents et ont été, dès le XV^e^ siècle, recherchés à l'intérieur des Etats. Plus tard, un nouveau progrès a été accompli, et les Etats se sont liés entre eux par des conventions postales qui assurent et régularisent l'échange quotidien et périodique des correspondances. — Les conventions postales diffèrent peu entre elles. Les clauses sont à peu près les mêmes dans tous les traités. Mais l'expérience a prouvé que ces accords isolés ne permettaient pas d'atteindre le but entrevu, et la nécessité d'une entente générale a été constatée.

Sur l'invitation de la Confédération suisse, un congrès se réunit à Berne, le 15 septembre 1874. Vingt-deux Etats comprenant trente-sept millions de kilomètres carrés et trois cent cinquante millions d'habitants y furent représentés. Le résultat des délibérations fut le traité de Berne, du 9 octobre 1874, pour la création d'une *Union postale générale*. — Un nouveau congrès tenu à Paris en mai 1878 et clôturé par le traité du 1^er^ juin 1878 a adopté la dénomination d'*Union postale universelle*. Un acte additionnel a été signé à Lisbonne le 21 mars 1885. — De nombreuses adhésions se sont produites de tous côtés. — Le territoire de l'Union comprenait, en 1890, 915 millions d'habitants.

Dans ce vaste territoire, les correspondances sont soumises à un tarif aussi uniforme que le permettent les convenances de chaque pays, et sous la réserve que chaque Etat appliquera un seul et même tarif aux correspondances qu'il échangera avec tous les

---

(1) V. Kazansky, *Union géodésique internationale* (en russe).

(2) V. Clavari et Severino, *Les communications internationales et l'union postale*, 1906. — Fischer, *Post und Telegraphie im Weltverkehr*, 1876-79. — Von Holtzendorff, *Handbuch*, t. III, § 74. — Kazansky, *Union postale universelle* (en russe). — De Kirchenheim, *Les congrès internationaux de la poste et du télégraphe*, R. D. I., t. XII, p. 467; t. XIV, pp. 84 et 342. — Klüber, *Das Postverein Deutschland, wie es war, ist und sein könnte*, 1811. — Jaccottey, *Traité de législation et d'exploitation postale*, 1891. — Mittelstein, *Die neuen Weltpostverträge*, Zeitschrift für das gesammte Handelsrecht, t. 41, p. 131. — Poinsard, *Les unions postales*, Annales de l'Ecole libre des sciences politiques, 1892, pp. 385-577. — Renault, *La poste et le télégraphe*, 1877. — Rolland, *De la correspondance postale et télégraphique dans les relations internationales*, 1901. — Stephan, *Weltpost und Luftschiffahrt*, 1874. — Weithase, *Geschichte des Weltpostvereins*, 1893.

autres Etats de l'Union. — Trois principes forment la base des traités de Berne et de Paris : liberté de transit, réduction des tarifs, simplification dans le décompte des taxes entre les offices postaux des divers Etats.

Les dispositions de ces conventions ne concernent guère que les rapports des administrations entre elles : la situation du public demeure réglée, en principe, par la législation propre à chaque pays, sauf en ce qui concerne les taxes fixées par les conventions elles-mêmes.

Pour la répartition des frais, les pays de l'Union ont été divisés en plusieurs classes, contribuant chacune dans la proportion d'un certain nombre d'unités.

Les traités de Berne et de Paris offrent l'heureuse combinaison d'une communauté entre les membres de l'Union et du respect de la libre autonomie de chaque Etat. La législation postale interne des différents pays n'est soumise à aucune restriction. La liberté de conclure des traités particuliers entre les Etats et d'établir des unions plus restreintes, en vue de l'amélioration des relations postales, a été reconnue dans l'article 15 du traité du 1er juin 1878. Les arrangements qui dérogeraient au traité commun sont seuls interdits.

On a réglé, en conséquence, les rapports internationaux applicables aux divers services des offices des postes au moyen de conventions, qui se rattachent à la convention d'*Union universelle*, tout en ne se confondant pas avec elle, parce que tous les membres de l'Union n'y ont pas adhéré.

Un congrès postal international s'est réuni à Vienne le 3 mai 1891. Il a arrêté les clauses de la convention du 4 juillet 1891, en revisant la convention du 1er juin 1878 et l'acte additionnel de Lisbonne du 21 mars 1885. — Les pays (quarante Etats et leurs colonies) entre lesquels la convention est conclue forment un seul territoire postal pour l'échange réciproque des correspondances (art. 1er). La liberté du transit est garantie dans le territoire entier de l'Union (art. 4). L'article 5 fixe le montant des diverses taxes. — Un règlement de détail et d'ordre pour l'exécution de cette convention a été adopté le même jour. — Des arrangements particuliers, conclus entre plusieurs Etats, conformément à l'article 19 de la convention générale, et relatifs à l'échange des lettres et boîtes de valeurs déclarées, des colis postaux, des mandats-poste, au service des recouvrements, aux livrets d'identité, aux échantillons, mandats, quittances, factures et envois contre remboursement ont été aussi signés le même jour, 4 juillet 1891 (Lois françaises des 13 avril et 27 juin 1892).

Cette organisation internationale postale, fixe dans sa base, est essentiellement mobile dans ses détails. De là, ces congrès succes-

sifs de 1878, de 1885 et de 1891, appelés à introduire les améliorations nécessaires. Mais de là aussi, le devoir de préparer et de fixer ces améliorations par la constatation des lacunes et défauts. Dans ce but, le traité de Berne de 1874 a décidé l'organisation d'un office central, sous le nom de *Bureau international de l'Union universelle des Postes*, chargé de coordonner et de publier tous renseignements utiles, de notifier les changements, de faciliter les opérations de comptabilité, d'émettre un avis sur les questions litigieuses, etc. Le siège de ce Bureau est à Berne. — Aucune durée déterminée n'a été assignée à l'Union: chacun des contractants est libre de s'en retirer moyennant une dénonciation faite une année à l'avance au gouvernement fédéral suisse.

Le 15 juin 1897, des arrangements internationaux ont été signés à Washington en ce qui concerne la convention postale universelle, l'échange des lettres et boîtes avec valeur déclarée, les colis-postaux et les mandats-poste.

A la suite d'un congrès postal tenu à Rome, de nouveaux arrangements internationaux ont été conclus le 26 mai 1906, pour être mis à exécution le 1er octobre 1907, savoir: 1° une convention postale universelle ; 2° un arrangement concernant l'échange des lettres et des boîtes avec valeur déclarée ; 3° un arrangement concernant le service des mandats-poste ; 4° une convention concernant l'échange des colis-postaux ; 5° un arrangement concernant le service des recouvrements ; 6° un arrangement concernant les livrets d'identité ; 7° un arrangement concernant l'intervention de la poste dans les abonnements de journaux et publications périodiques. — Il convient de signaler tout spécialement la création d'une sorte de timbre international : des coupons réponses sont délivrés et échangeables dans tous pays contre un timbre de 0 fr. 25 centimes (art. 11, convention postale).

Du 1er octobre au 30 novembre 1920, s'est tenu à Madrid le septième congrès postal universel; soixante-quatorze pays y étaient représentés. Trois questions y furent étudiées et résolues : 1° les taxes, 2° les frais de transit; 3° le règlement de l'Union. La convention postale universelle du 30 novembre 1920, qui a été la conséquence de ce congrès, tenant compte de l'augmentation des frais de transport et des salaires des employés ainsi que de la différence des changes entre les divers pays, suites de la guerre mondiale, a notamment relevé le tarif des taxes postales. En dehors de cette convention postale universelle, il a encore été signé à la même date à Madrid : 1° un arrangement concernant l'échange des lettres et boîtes avec valeur déclarée ; 2° un arrangement concernant le service des mandats-poste ; 3° une convention sur l'échange des colis postaux ; 4° un arrangement concernant le service des recouvrements ; 5° un arrangement concernant les abon-

nements aux journaux et publications périodiques ; 6° un arrangement concernant le service des virements postaux.

Le 28 août 1924, à la suite d'un nouveau congrès, ont été signés à Stockholm de nouvelles conventions et de nouveaux arrangements de l'Union postale universelle : convention postale universelle ; arrangement concernant l'échange des lettres et des boîtes avec valeur déclarée ; arrangement concernant les abonnements aux journaux et écrits périodiques ; arrangement concernant les mandats-poste ; arrangement concernant le service des recouvrements ; arrangement concernant les virements postaux ; arrangement concernant l'échange des colis-postaux. L'administration des postes est autorisée à soumettre au contrôle douanier, dans les conditions prévues par les convention et arrangements précités, les objets frappés de prohibition à l'importation ou passibles de droits ou taxes perçus par le service des douanes : les fonctionnaires des douanes auront accès dans les bureaux de poste ambulants ou sédentaires et dans les salles de tri pour y rechercher en présence des agents des postes, parmi les correspondances à découvert, les envois clos ou non, d'origine extérieure, à l'exception des envois en transit, ceux renfermant ou paraissant renfermer des objets frappés de prohibition à l'importation ou passibles de droits ou taxes perçus par le service des douanes. Hors les cas expressément prévus par les convention et arrangements précités, est interdite, sous les peines prévues par les lois, l'insertion dans les envois postaux d'opium, de morphine, de cocaïne et autres stupéfiants.

Les progrès des services postaux aériens, qui se sont développés aux Etats-Unis à partir de 1918 et en France à partir de 1920, semblaient exiger qu'on les réglementât conventionnellement dans tous leurs détails. De fait, une proposition fut faite dans ce sens au congrès de Stockholm par l'administration des postes de Suède. Mais elle ne fut pas admise. On se borna dans les nouveaux accords à énoncer un certain nombre de principes dont le plus important, dû à l'initiative de la délégation française, refuse tout droit de transit aux administrations des pays survolés par des lignes aériennes internationales : des Etats de l'Europe centrale avaient, en 1922 et en 1923, émis la prétention de percevoir des frais de transit pour les correspondances transportées par la voie aérienne au-dessus de leurs territoires ; cette prétention, que rien ne justifiait, se trouve ainsi, d'un accord unanime, définitivement écartée.

En cas de dissentiment entre deux ou plusieurs membres de l'Union relativement à l'interprétation de la convention ou à la responsabilité dérivant, pour une administration, de l'application de celle-ci, la question en litige est réglée par jugement arbitral.

Le Bureau international de l'Union postale, non seulement est chargé de réunir, coordonner, publier et distribuer les renseignements de toute nature intéressant le service international des postes, d'instruire les demandes en modification des actes des congrès, de notifier les changements adoptés et en général de procéder aux études et travaux dont il est saisi dans l'intérêt de l'Union postale ; mais il est admis, en cas de contestations, sur la demande des parties en cause, à émettre un avis sur les questions litigieuses : en fait, cet avis a maintes fois terminé l'affaire sans qu'il ait fallu recourir à la juridiction arbitrale.

En exécution de l'article 21 de la convention postale universelle de Rome de 1906, une convention entre l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, la Colombie, le Chili, l'Equateur, le Paraguay, le Pérou, l'Uruguay et le Vénézuela a été signée à Montévideo le 2 février 1911, créant un office international des postes sud-américain analogue à l'office de l'Union postale universelle de Berne. A la même date a été conclue une convention sur les colis postaux entre la Bolivie, le Brésil, la Colombie, le Chili, l'Equateur, le Paraguay, le Pérou, l'Uruguay et le Vénézuéla. — A la suite d'une conférence postale pan-américaine qui s'est tenue à Buenos-Aires le 15 septembre 1921, des conventions postales pan-américaines, comprenant une convention principale, une convention sur les colis postaux et une convention sur les mandats-poste, ont été signées entre les Etats de l'Amérique. Toutes ou certaines de ces conventions ont été ratifiées par l'Argentine, le Costa-Rica, le Guatemala, la République Dominicaine, l'Equateur, les Etats-Unis d'Amérique, le Mexique, le Paraguay, l'Uruguay et le Salvador. La cinquième conférence pan-américaine de Santiago du Chili, dans une de ses séances plénières au mois d'avril 1923, a approuvé les conventions postales pan-américaines de Buenos-Aires de 1921.

922. — 8° *Télégraphe* (1). — Dès l'invention du télégraphe électrique, apparaît la nécessité d'assurer la sécurité et la rapidité de

---

(1) V. à cet égard, en dehors des travaux indiqués, n° 921 note : Asser, *La télégraphie dans ses rapports avec le droit*. — Belloc, *La télégraphie*. — Carmichael, *The law relating to the telegraph, the telephon and the submarine cable*, 1904. — Fischer, *Die Telegraphie und das Völkerrecht*, 1876. — Kazansky, *Union télégraphique internationale* (en russe). — Lamatabois, *La correspondance télégraphique dans les relations internationales*, 1910. — Landsberg, *Die drahtlose Telegraphie*, 1910. — Meili, *Die Telegraphie und Telephonie in ihrer rechtlichen Bedeutung*, 1892. — Renault, *Protection internationale des câbles télégraphiques sous-marins*, R. D. I., t. XII, p. 251 ; *La protection internationale des cables sous-marins et la conférence de Paris*, R. D. I., t. XV, p. 17. — Robert, *La protection des moyens de communication télégraphique et téléphonique*, 1910. — Rolland, *De la correspondance postale et télégraphique dans les relations internationales*, 1901. — Serafini, *Il telegrafo*, 1862. — V. aussi R. D. I., t. I, p. 148 ; t. XII, p. 465 ; t. XIII, p. 342 ; t. XVIII, p. 92.

la transmission des dépêches. L'uniformité et la simplicité des tarifs s'affirment comme conditions essentielles de l'utilité pratique du télégraphe. — Comme pour les postes, tout d'abord les Etats limitrophes s'entendent pour faire correspondre leurs lignes et pour adopter des règles uniformes sur la transmission des dépêches. — En 1850, une convention unit l'Autriche et la Prusse : plusieurs Etats allemands et la Russie y donnent leur adhésion. — Un second groupe d'Etats européens se forme autour de la Belgique et de la France.

L'idée de former une convention universelle gagne du terrain. Une conférence internationale se réunit à Paris, le 1er mars 1865. Elle aboutit à une convention télégraphique internationale conclue, le 17 mai 1865, entre vingt Etats, convention modifiée et complétée à la suite de diverses conférences. — La convention de 1865 a été revisée à Saint-Pétersbourg et remplacée par celle du 10/22 juillet 1875. Un règlement d'exécution a été arrêté le 22 juillet 1896 à Budapest (1); un autre, qui l'a revisé, a été fait à Londres le 10 juillet 1903 (2); ce dernier a été lui-même revisé par un acte du 11 juillet 1908 signé à Lisbonne: on y trouve des dispositions relatives aux radiotélégrammes échangés entre les navires en mer et les stations côtières de télégraphie sans fil, conformément aux règles arrêtées dans la conférence de Berlin de 1906 sur la télégraphie sans fil (n° 531[32]). — L'association a pris officiellement en 1908 le nom d'*Union télégraphique*. — Un Bureau international des administrations télégraphiques chargé d'étudier les améliorations désirables et surtout de servir de trait d'union entre les Etats a été institué à Berne en 1868. Comme en matière postale, les Etats membres de l'Union peuvent former entre eux des conventions spéciales (art. 17 de la convention du 22 juillet 1875). Plusieurs ont usé de cette latitude (Conventions de la France avec l'Allemagne le 2 juin 1908, avec l'Italie les 24 février-27 mai 1909, avec l'Espagne le 29 juin 1909).

Une conférence s'est réunie à Paris le 1er septembre 1925 pour procéder à une nouvelle revision des textes réglementaires d'après lesquels s'échange la correspondance télégraphique internationale. Les plus importantes des questions qui y ont été envisagées ont été la réglementation des divers langages employés pour la rédaction des télégrammes ; le compte des mots ; la fixation des taxes élémentaires ; l'unification des régimes européens et extra-européens ; les modifications des taxes accessoires ; les nouvelles règles de comptabilité ; le service téléphonique.

---

(1) V. le texte de ce règlement dans le Journal officiel français du 29 juin 1897, p. 3621.

(2) V. Descamps et Renault, *Recueil des traités du XXe siècle*, 1903, p. 64.

Une convention signée à Paris, le 14 mars 1884, par vingt-six Etats européens ou américains, a organisé la *protection des câbles télégraphiques sous-marins* en temps de paix (n° 483[31]) (1).

Une convention internationale sur la *télégraphie sans fil* a été signée à Berlin le 3 novembre 1906 : le Bureau télégraphique international de Berne est chargé du contrôle et de la surveillance du réseau radio-télégraphique. — Nouvelle convention le 5 juillet 1912 à Londres (V. n°[s] 531[32] et s.).

Une convention pour régler le service de la *correspondance téléphonique* a été conclue entre la Belgique et la France, le 31 août 1891 (Loi française du 19 mars 1892), à laquelle a été substituée une convention signée le 29 octobre 1898. Une convention téléphonique a été aussi conclue entre la France et l'Italie le 16 juillet 1899, entre la France et l'Allemagne le 20 mars 1900 (2), entre la France et l'Espagne le 30 décembre 1909.

923. — 9° *Heure.* — Du 15 au 23 octobre 1912, une conférence internationale de l'heure s'est réunie à Paris groupant des délégués appartenant à plusieurs nations différentes. Le résultat de ses délibérations a été formulé sous forme de vœux, dont les uns sont purement scientifiques, tandis que les autres sont d'ordre administratif. Parmi ces derniers, un des plus importants est celui qui fixe à Paris un Bureau international de l'heure, véritable centre horaire mondial, entretenu à frais communs par les Etats adhérents. Au nombre des vœux scientifiques, il y en a un qui unifie complètement les signaux horaires envoyés par tous les postes radiotélégraphiques: cette unification commencera le 1[er] juillet 1913; jusque là les signaux resteront les mêmes que par le passé. A cette date du 1[er] juillet 1913, treize grands centres radiotélégraphiques, situés en Europe, en Afrique et en Amérique, couvriront déjà de tels signaux la moitié au moins de la terre. La conférence a demandé l'extension des avertissements météorologiques et autres utiles à la navigation, à l'agriculture, à l'aviation, etc. D'après un autre vœu, les administrations télégraphiques devront s'efforcer de constituer dans un grand nombre de leurs bureaux des centres horaires et étudier les moyens de donner l'heure aux particuliers. Finalement une commission provisoire a

---

(1) Sur les câbles sous-marins, V. encore les ouvrages cités n° 483[29] à la note. — V. aussi Max Landois, *Zur Lehre von völkerrechtlichen Schutz der submarinen Telegraphiekabel.* — V. aussi R. D. I., t. XII, p. 101; t. XV, p. 619.

(2) V. le texte de ces conventions de 1898, de 1899 et de 1900, Journal officiel français, 1900, Documents, Sénat, p. 13 et numéro du 18 mai 1900, partie officielle, p. 3133. — V. Meili, *Telephonrecht*, 1885; *Die Telegraphie und Telephonie in ihrer rechtlichen Bedeutung*, 1892. — Scheffler, *Ueber die techniche Natur der Telephonie*, Gerichtssaal, t. XXXVI. — V. encore les autorités citées, n° 921, note.

été chargée par la conférence de veiller à l'exécution de ses décisions: cette commission a procédé immédiatement à la rédaction du projet de statut qui doit être soumis à l'approbation des divers Etats adhérents. En attendant cette adhésion des Etats, l'Observatoire de Paris remplira les fonctions de Bureau central de l'heure. Paris a été choisi comme siège du futur Bureau international de l'heure avec la tour Eiffel comme station centrale de signaux.

A la suite d'une réunion tenue à Paris en octobre 1913, une convention internationale a été signée pour la création d'une Association internationale de l'heure, et les statuts de cette dernière association ont été votés. L'Association internationale de l'heure doit être formée des délégués des gouvernements participants. L'article 2 fixe le siège du Bureau international de l'heure à Paris. Les frais d'installation, les dépenses annuelles de fonctionnement et d'entretien de l'Association internationale sont couverts par les contributions des différents Etats contractants: les Etats dont la population est inférieure à cinq millions d'habitants verseront une cotisation annuelle de 800 francs; ceux dont la population est comprise entre cinq et dix millions d'habitants verseront une somme de 1200 francs par an; les Etats dont la population est supérieure à vingt millions d'habitants verseront une cotisation annuelle de 2.000 francs. Les statuts prévoient que l'Association internationale de l'heure a pour objet l'unification de l'heure par l'envoi de signaux radiotélégraphiques ou autres, qu'il s'agisse de signaux scientifiques de haute précision ou de signaux ordinaires répondant aux besoins de la navigation, de la météorologie, de la sismologie, des chemins de fer, des postes et télégraphes, des administrations publiques, horlogers, particuliers, etc.

Au cours de la guerre mondiale de 1914-1919, afin d'économiser la lumière, et par suite le charbon qui sert à la produire, la plupart des Etats belligérants, et même des Etats neutres, ont décidé de substituer, pendant les saisons des longs jours, à l'heure légale astronomique une heure conventionnelle qui avance d'une heure sur la première; mais cette innovation ne fut le résultat ni de conférences ni de conventions collectives entre les Etats, elle a été établie par leurs lois nationales (V. notamment lois françaises des 9 juin 1916 et 19 mars 1917; loi néerlandaise du 27 avril 1916, etc.). La substitution d'une heure conventionnelle à l'heure légale s'est maintenue après la guerre dans la plupart des pays.

Il y a quelques années, dans un but d'unification scientifique, la France a abandonné le *méridien* de Paris pour la confection de ses cartes géographiques et marines, et adopté le méridien de Greenwich.

924. — 10° *Chemins de fer.* — L'établissement de lignes de *chemins de fer* destinées au trafic international, leur raccordement à la frontière de deux Etats limitrophes, l'installation et l'organisation de gares frontières, la construction de grands travaux d'art comme le percement du tunnel du Saint-Gothard, les conditions d'exploitation, l'adoption de tarifs communs, le fonctionnement du service des douanes, etc., ont donné lieu à de très nombreuses conventions entre les Etats. Mais de leur diversité résultaient des difficultés et des entraves à l'expansion des relations commerciales. — Grâce à l'initiative de deux avocats suisses, MM. Christ et de Seigneux, et à l'activité du gouvernement fédéral, à la suite de conférences tenues à Berne en 1878, 1881, 1886, 1890, un règlement général des transports par chemins de fer a été adopté, le 14 octobre 1890, par les représentants de l'Allemagne, de l'Autriche-Hongrie, de la Belgique, de la France, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, de la Russie et de la Suisse. La convention a été conclue pour une durée de trois années, avec tacite reconduction de trois ans aussi (1).

---

(1) Sur la convention de Berne du 14 octobre 1890 et ses précédents, V. Asser, *Le transport international des marchandises par chemins de fer et la convention de Berne de 1886*, 1887. — Darnis-Graville, *De la convention internationale sur les transports des marchandises par chemins de fer*, 1903. — Dervin, *De l'étendue de la responsabilité des chemins de fer pour pertes et avaries d'après la convention de Berne du 14 octobre 1890.* — Droz, *L'union internationale des chemins de fer*, R. D. I. P., t. II, p. 169. — Eger, *La législation internationale sur le transport par chemins de fer*, 1887. — Gerstner, *Das zu Bern abgeschlossene Uebereinkomen über den Eisenbahnfrachtverkehr, in systematischer Darstellung erlautert*, 1893. — Hubert, *Transports par voie de terre au point de vue international et la convention de Berne*, 1892. — Kazansky, *Union internationale des transports par chemins de fer* (en russe). — Lyon-Caen, *La convention du 14 octobre 1890 sur le transport international des marchandises par chemins de fer*, J. I. P., t. XX, p. 465. — Magne, *Des raccordements internationaux de chemins de fer et des gares frontières*, 1901. — Marais, *Application en matière de transports internationaux de la convention de Berne de 1890 par la jurisprudence*, J. I. P., t. XLI, p. 392. — Meili, *Das Recht der Verkehrs und Transport anstalten*, 1888. — Morel, *Etude de la convention de Berne sur le transport des marchandises au point de vue de la responsabilité des compagnies de chemins de fer pour retard, perte ou avarie*, 1908. — Mermont, *De l'unification du droit français et du droit international, en matière de transports des marchandises par chemins de fer*, 1918. — Olivier, *Des chemins de fer en droit international*, 1885. — Paul, *Beitrage sur Ausgestaltung des internationalen Eisenbahnrechts*, Zeitschrift für das pr. u. öff. Recht der Gegenwart, 1908, p. 31. — Rolin-Jaequemyns, *Réglementation internationale des transports par chemins de fer*, R. D. I., t. IX, p. 291. — Rosenthal, *Internationales Eisenbahn-Frachtrecht, auf Grund des internationalen Uebereinkommens über den Eisenbahn-Frachtrecht vom 14 Okt. 1890 und Konferenzbeschlüsse vom Juli und Sept. 1893.* — Sabaté, *Etude juridique et critique de la convention de Berne du 14 octobre 1890 sur les transports internationaux de marchandises*, 1906. — De Seigneux et Christ, *De l'unification*

Cette convention, qui constitue une véritable législation internationale des transports par voie ferrée, forme entre presque tous les Etats continentaux de l'Europe une Union des transports internationaux par chemins de fer. Le texte comprend soixante articles et est accompagné de la liste des lignes de chemins de fer, auxquelles s'applique la convention, et de règlements fixant les détails d'exécution. La convention n'a pas cru devoir régler le transport international des voyageurs et des bagages ; elle est limitée au transport international des marchandises y compris celui du bétail. Mais, dans cette mesure, elle a unifié les règles qui doivent présider à l'exécution des transports internationaux par voie ferrée, mettant fin ainsi à la diversité de solutions résultant de l'application du principe qui soumet le contrat de transport à la loi du pays où l'expédition est faite. Les règles adoptées sont relatives aux conditions d'expédition, de livraison, de paiement du prix de transport, de responsabilité des compagnies pour perte ou avaries, d'indemnité pour retard, à la prescription, aux recours entre transporteurs, etc. — Un règlement annexe, à la même date, a institué à Berne un Office central, prévu d'ailleurs par les articles 57 et 58 de la convention, ayant pour mission de recevoir des renseignements utiles, de servir d'intermédiaire pour le règlement des comptes entre les compagnies, et, à la volonté des parties, d'arbitrer sur les litiges, d'instruire les demandes en modifications ou améliorations de la convention. Au point de vue judiciaire, cet Office central des transports internationaux est pourvu de pouvoirs plus étendus que ceux octroyés à aucune des organisations du même genre. Ce n'est pas seulement, en cas de différends entre chemins de fer, un simple avis qu'il est appelé à prononcer comme le Bureau de l'Union postale, c'est la juridiction même qu'il exerce, où plutôt l'arbitrage, car il ne fonctionne que sur la demande des parties en litige : l'Office doit prononcer, à la demande des parties, des sentences sur les litiges qui pourraient s'élever entre les chemins de fer.

La convention du 14 octobre 1890, à laquelle ont adhéré succes-

---

du droit concernant les transports internationaux par chemins de fer. — De Seigneux, *Du projet de convention internationale sur le transport des marchandises par chemins de fer élaboré par la Conférence internationale de Berne*, 1882. — V. aussi R. D. I., t. XIII, p. 631. — Comp. Kauffmann, *Die mitteleuropäischen Eisenbahnen und das internationale öffentliche Recht*, 1893. — Une convention signée par l'Allemagne, la Suisse et l'Italie le 13 octobre 1909, et ratifiée en 1913, concerne le chemin de fer du Saint-Gothard. V. Scelle, R. D. I. P., t. XVIII, p. 44 et t. XX, p. 484. — Le traité de paix de Versailles de 1919 a imposé à l'Allemagne la dénonciation de cette convention qui serait faite par l'Italie et la Suisse (art. 374). — Sur le chemin de fer de Bagdad et les difficultés qu'il soulève, V. Lémonon, R. P. I. P., t. XVII, p. 201 et t. XIX, p. 318.

sivement le Danemark, la Roumanie, la Suède, la Serbie et la Bulgarie, régit plus de 125.000 kilomètres de chemins de fer. Dans chacun des Etats contractants, les transports intérieurs demeurent régis par la loi locale. Mais il est à prévoir que, dans un but de simplification, on tendra de plus en plus, dans chaque Etat, à admettre pour les transports intérieurs les règles de la convention internationale et qu'on s'acheminera ainsi vers l'uniformité complète des lois sur le contrat de transport. — La convention de Berne a été mise à exécution pour la France par la loi du 29 décembre 1891. V. aussi loi du 27 décembre 1892.

Le 20 septembre 1893, une déclaration annexe a été signée à Berne en ce qui concerne le mode d'accession de nouveaux Etats à l'Union.

Un arrangement additionnel à la convention du 14 octobre 1890 a été signé à Berne le 16 juillet 1895.

Une conférence s'est tenue à Paris au mois d'avril 1896, qui a abouti à une convention du 16 juin 1898, modification de celle de 1890. Nouvel arrangement complémentaire le 24 octobre 1898.

A la date du 19 septembre 1906, une convention additionnelle à la convention du 14 octobre 1890 a encore été signée à Berne entre l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, la Belgique, le Danemark, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Roumanie, la Russie et la Suisse.

Le 18 mai 1907, un protocole et, le 14 décembre 1912, un procès-verbal ont été signés en ce qui concerne l'unité technique des chemins de fer.

Au cours de la guerre de 1914-1919, la convention de Berne a été dénoncée par la Belgique, la France, l'Italie, la Roumanie et la Serbie pour prendre fin le 1er janvier 1920. Mais les traités de paix de Versailles du 28 juin 1919 (art. 366), de Saint-Germain du 10 septembre 1919 (art. 313), de Neuilly-sur-Seine du 27 novembre 1919 (art. 237), de Trianon du 4 juin 1920 (art. 296) en ont stipulé le renouvellement. Il a toutefois été prévu par ces traités (mêmes articles) la conclusion dans un délai de cinq ans, pour remplacer la convention de 1890, d'une nouvelle convention qui serait relative non seulement au transport par chemin de fer des marchandises mais encore à celui des voyageurs et des bagages, et à laquelle l'Allemagne serait tenue d'adhérer. — En attendant, le traité de Versailles a établi, pour les transports, dans les rapports de l'Allemagne et des puissances alliées et associées, un régime provisoire favorable à celles-ci. Trois grandes règles le résument: 1° Liberté du transit assurée aux puissances alliées et associées en Allemagne ; personnes, marchandises, bateaux, wagons en provenance ou à destination d'un territoire d'une puissance alliée ou associée ne pourront être soumis en Allemagne à aucune taxe, à

aucun délai, à aucune restriction (art. 321, 323, 367). 2° Bénéfice du traitement national le plus favorable garanti en Allemagne aux puissances alliées et associées (art. 324-330, 365, 368, 370). 3° Interdiction d'établir en Allemagne des distinctions ou préférences en raison soit de la frontière d'entrée ou de sortie, soit du pavillon du moyen de transport (art 323, 369). Dispositions analogues dans les autres traités de paix (Saint-Germain, art. 284 et s. ; Neuilly-sur-Seine, art. 212 et s. ; Trianon, art. 268 et s.).

Déjà, avant la guerre mondiale, s'était affirmée la nécessité d'une revision de la convention de Berne : en 1911, un projet de convention internationale pour le transport des voyageurs et des bagages avait été élaboré avec le concours de tous les Etats membres de l'Union. Le 13 février 1920, en exécution des dispositions des traités de paix, et spécialement de l'article 366 du traité de Versailles (comp. art. 379), le Conseil de la Société des Nations a voté une résolution invitant la Commission provisoire pour l'étude des communications et du transit « à préparer, en vue d'être soumis à l'Organisation permanente des communications et du transit, des avant-projets de conventions internationales générales sur le transit, sur les voies d'eau, les ports et, si possible, les voies ferrées ». Un projet de convention en 19 articles fut élaboré par la Commission d'étude, qui s'occupa du traitement des voyageurs et des marchandises (1) ; mais la conférence de Barcelone d'avril 1921, qui fut saisie de ce projet, ne parvint pas à le transformer en une convention proprement dite : elle se borna à adopter un certain nombre de recommandations, en émettant le vœu qu'une nouvelle conférence « fût réunie en temps utile pour permettre d'élaborer et de conclure une convention sur les voies ferrées dans un délai de deux ans » (2). Cette conférence s'est effectivement tenue à Genève au mois de novembre 1923, et, comprenant quarante-deux gouvernements, pour la plupart membres de la Société des Nations, elle a abouti le 9 décembre de cette année à la signature, dès l'issue de la Conférence, par vingt Etats, d'une convention en dix articles suivie d'un statut développé qui comporte quarante-quatre articles répartis entre plusieurs parties et chapitres correspondant de façon générale aux grands services qui composent une administration de chemin de fer: liaison des lignes internationales et mesures à prendre en vue de l'exécution du trafic international, questions qui ressortissent, la première au service de la voie et de la construction (1re partie,

---

(1) Conférence de Barcelone. Comptes rendus et textes relatifs aux recommandations sur le régime international des voies ferrées, 1921, p. 210.

(2) *Ibid*, pp. 3 à 152. — Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations, avril 1921, p. 2.

chap. 1er), la deuxième au service de l'exploitation technique (1re partie, chap. II); emploi réciproque du matériel roulant et unité technique relevant du système des trains et du matériel (2e partie) ; rapports entre le chemin de fer et ses usagers ou service commercial (3e partie); tarifs (4e partie); arrangements financiers entre administrations dans leurs relations avec les intérêts du trafic international (5e partie). La sixième et dernière partie traite des questions d'ordre général: dérogations admises aux règles fixées par le statut, règlement des différends, rapports de la convention générale et des conventions particulières, etc. L'Union qui, en 1890, était restreinte au transport des marchandises a été ainsi appliquée également au transport des voyageurs et de leurs bagages. — Cette convention n'a pas entendu remplacer les conventions particulières existantes, mais tend à faciliter la conclusion de nouveaux accords particuliers en y introduisant des principes communs, des règles uniformes et, par là, à rendre plus aisée la solution des questions ferroviaires internationales. — En ce qui concerne le règlement des différends auxquels peut donner naissance l'interprétation ou l'application du statut, l'article 35 institue à titre facultatif un préliminaire de conciliation devant la commissios consultative et technique des communications et du transit et déclare qu'à défaut de règlement amiable les parties sont obligatoirement tenues de soumettre leur différend soit au jugement de la Cour permanente de justice internationale, si elles sont d'accord pour se présenter devant elle, soit à l'arbitrage. L'article 36, prévoyant le cas où les parties ne pourraient se mettre d'accord soit pour la composition du tribunal d'arbitrage, soit pour la rédaction du compromis, confie au Conseil de la Société des Nations, statuant à l'unanimité, le soin de régler ces difficultés; il contient, en outre, la disposition suivante, destinée, en cas d'arbitrage, à sauvegarder, dans la mesure du possible, l'uniformité d'interprétation du statut : « Au cours de la procédure d'arbitrage et à moins de dispositions contraires dans le compromis, les Parties s'engagent à porter devant la Cour permanente de justice internationale toute question de droit international ou tout point d'interprétation juridique du statut, dont le tribunal arbitral, sur demande d'une des parties, estimerait que le règlement du différend exige la solution préalable ». — D'après l'article 41 du même statut: « Sans préjudice de l'application de l'article 24 du Pacte de la Société des Nations, tous Offices ou Bureaux, créés ou devant être créés en vertu de conventions internationales, dont l'objet est ou serait de faciliter le règlement entre Etats de questions relatives aux transports par voies ferrées, seront considérés comme procédant du même esprit que les organes de la Société des Nations et comme pro-

longeant dans leur domaine propre, en vue de l'exécution de la présente convention, l'action des organes de la Société, et, en conséquence, échangeront avec les services compétents de la Société tous renseignements utiles concernant l'exercice de leur mission de coopération internationale » (1).

En novembre 1921, c'est-à-dire plusieurs mois après la conférence de Barcelone d'avril 1921, une importante conférence technique s'était réunie à Porto-Rosa, en vue d'améliorer les communications par voie ferrée entre les Etats successeurs de l'Autriche-Hongrie; et divers accords y furent conclus ayant pour objet de régler la répartition et la circulation du matériel roulant, d'améliorer la circulation frontière, de manière à faciliter les transports internationaux des voyageurs, des bagages et marchandises, etc. La conférence de Gênes de mai 1922 en a recommandé l'observation aux Etats restés étrangers à leur conclusion.

925. — 11° *Santé publique.* — Parmi les devoirs qui incombent aux gouvernements des Etats figure celui de prendre les mesures nécessaires pour protéger la santé publique et de combattre les épidémies.

L'expérience a démontré que les efforts isolés et individuels d'un Etat ne produisent pas de résultat notable.

Les mesures administratives internationales destinées à protéger la santé publique sont de deux sortes.

Dans certaines conventions, les Etats voisins permettent chacun aux médecins, accoucheurs, chirurgiens, etc., exerçant leur profession dans l'autre Etat, de pratiquer leur art dans des conditions de complète égalité avec les médecins et chirurgiens du pays. *Ex.:* conventions de la France avec le Luxembourg, en 1879; avec la Belgique, en 1881; avec la Suisse, le 29 mai 1886; entre l'Allemagne et la Belgique,en 1873; entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, en 1882, etc...

Certaines maladies épidémiques, comme la peste, le choléra, la fièvre jaune, doivent, autant que faire se peut, être confinées et étouffées aux lieux où elles prennent naissance. Dans ces régions, les mesures générales, concertées en commun, peuvent avoir quelque efficacité.

Sur l'initiative de la France, une première conférence sanitaire internationale se réunit à Paris en 1851. Douze Etats y prirent part.

La conférence aboutit à la convention sanitaire du 3 février 1852, qui fixa les bases d'un système uniforme pour tous les ports de la Méditerranée, reposant sur l'institution de lazarets et

---

(1) V. Ch. de Visscher, *Le droit international des communications*, 1924, pp. 118 et s.

de quarantaines. On décida que Constantinople serait le siège d'un conseil supérieur de santé et Alexandrie, celui d'une intendance sanitaire, attendu que toutes les épidémies de peste et de choléra venaient de Turquie et d'Egypte. — Une seconde conférence a eu lieu à Paris en 1859.

Nouvel appel de la France et nouvelle conférence internationale à Constantinople en 1866. Tous les Etats de l'Europe y prirent part; mais cette conférence n'aboutit pas à une convention diplomatique.

En 1874, l'Autriche provoque une conférence qui se réunit à Vienne. — Une scission tranchée se produit entre les peuples du Nord, plus préoccupés de leurs intérêts commerciaux, et les peuples des bords de la Méditerranée, continuellement menacés par l'invasion. La conférence aboutit cependant à la création du *Conseil supérieur de santé* de l'Empire ottoman et du *Conseil sanitaire maritime* d'Egypte. Ce conseil avait des pouvoirs très étendus et une grande indépendance. — Mais, après l'occupation britannique de l'Egypte, l'égoïsme anglais s'efforce de supprimer toutes les entraves apportées au commerce de l'Angleterre. En 1883, le conseil sanitaire n'a plus qu'une existence nominale. — Le désordre est complet. — La France proteste. — Le choléra envahit l'Egypte en 1883, la France, l'Espagne et l'Italie en 1884. L'Angleterre nie l'importation, et ses navires promènent le choléra dans la Méditerranée. — L'Italie provoque une nouvelle conférence, réunie à Rome, le 20 mai 1885. Devant l'opposition des Anglais, elle n'a pas de résultats. — Une nouvelle conférence, proposée par l'Autriche, s'est réunie à Venise le 5 janvier 1892. Les prétentions anglaises y ont été combattues par la France. Un règlement a été adopté et une convention signée, le 31 janvier 1892, par dix Etats et par l'Angleterre le 9 juin 1892 (1). — Une nouvelle conférence sanitaire internationale s'est réunie à Dresde en 1893. Une convention a été signée le 15 avril de cette année par l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Hollande, la France, l'Italie, le Monténégro, la Russie et la Suisse. Les représentants des autres pays se sont réservés *ad referendum*. — Une conférence a encore été réunie à Paris en 1894 pour établir une entente contre le choléra (2). — En 1897, une conférence s'est tenue

---

(1) Jules Rochard, *La conférence de Venise*, Revue des Deux-Mondes, 1er septembre 1892.

(2) V. R. D. I. P., t. I, pp. 444 et s. — M. von Ullmann, dans des articles publiés dans la R. D. I. t. XI, p. 527 et dans la R. D I P., t. IV, p. 437, a proposé certaines mesures internationales pour la désinfection des champs de bataille, afin d'éviter les épidémies que la guerre entraîne fréquemment. — Sur le déblaiement des champs de bataille pendant la guerre russo-japonaise, V. Nagao Ariga, *La guerre russo-japonaise au point de vue continental*, pp. 153 et s.

à Venise pour combattre l'invasion de la peste (1). — Au mois d'octobre 1903, une nouvelle conférence sanitaire internationale s'est réunie à Paris. La convention, à laquelle cette conférence a abouti, le 3 décembre 1903, signée par vingt puissances, a mis les précautions à prendre contre les maladies épidémiques, spécialement contre la peste, en rapport avec les derniers progrès de la science médicale et a élaboré des prescriptions en ce qui concerne la composition et le fonctionnement des divers conseils et stations sanitaires ; une des mesures les plus intéressantes dont cette conférence a pris l'initiative a été la création à Paris d'un *Office international de santé*, chargé de centraliser les informations sur la marche des épidémies et d'exercer une surveillance générale sur l'application des mesures prescrites (2). La fondation de cet office a été réalisée par un arrangement signé à Rome le 9 décembre 1907 : l'office, officiellement dénommé *Office international d'hygiène publique*, a été installé à Paris le 15 février 1909 (3). — Le traité du 3 décembre 1903 a été remplacé, à la suite d'une conférence tenue à Paris, par une nouvelle convention du 17 janvier 1912 (4).

En dehors des conventions sanitaires internationales conclues en Europe, il faut signaler une convention sanitaire signée le 14 octobre 1905, à Washington, entre les Etats de l'Amérique, et une autre signée le 21 avril 1914, à Montevideo, entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay.

926. — 12° *Agriculture*. — A la suite d'une conférence réunie à Rome en 1905, il a été créé, par acte du 7 juin 1905, un Institut international d'agriculture, qui a un caractère permanent et dont le siège est à Rome. Son objet est de concentrer et d'étudier les questions intéressant l'agriculture. Signée et ratifiée par quarante gouvernements, la convention du 7 juin a été acceptée depuis 1905 jusqu'à 1918 par 16 nouveaux Etats (5). — Des conventions d'u-

---

(1) V. R. D. I. P., t. IV, pp. 780 et s. — Proust, *La conférence de Venise.*

(2) V. R. D. I. P., t. XI, p. 199.— V. les ouvrages de MM. Loutfi et Nazare Aga cités n° 814² note 3, p. 260. — V.aussi Gauthier, *La défense sanitaire de l'Europe*, Revue de Paris, 1er avril 1904. — Roussellier, *La police sanitaire et la prophylaxie internationale*, Ann. des sc. polit., 1909, p. 717. — Toy, *La réglementation de la défense sanitaire contre la peste, le choléra et la fièvre jaune d'après la convention de Paris de 1903*, 1905.

(3) V. R. D. I. P., t. XV, p. 538.

(4) V. R. D. I. P., t. XXI, p. 390.

(5) C'est d'un citoyen des Etats-Unis d'Amérique, M. David Lubin, qu'est venue l'idée de créer un Institut international d'agriculture; il s'en ouvrit au Roi d'Italie qui la fit sienne ainsi qu'il résulte d'une lettre adressée le 24 janvier 1905 au chef de son gouvernement, M. Giolitti. — V. *L'Institut international d'agriculture: son organisation, son activité, ses résultats*, publication de l'Institut international d'agriculture, 1914. — Bellini, *L'Ins-*

nion ont été signées à Paris le 19 mars 1902 pour protéger les oiseaux utiles à l'agriculture, et à Londres le 19 mai 1900 pour réglementer la chasse des oiseaux utiles ou dangereux en Afrique (R. D. I. P., t. VII, p. 519). — En 1921, sur la convocation du gouvernement français, une conférence s'est réunie à Paris avec l'assistance de quarante-trois Etats pour conjurer les périls dont le bétail est menacé par les épizooties. Elle a adopté diverses résolutions : on fera des recherches expérimentales sur les modes de contagion et les dangers des maladies infectieuses et on s'efforcera de réaliser les méthodes scientifiques de traitement de ces maladies. Elle a, d'autre part, émis le vœu qu'il soit créé à Paris un Office international pour la lutte contre les maladies infectieuses des animaux; on a parlé de rattacher est office à l'Office international d'hygiène publique de Paris relatif aux épidémies humaines.

927. — 13° *Protection de la liberté individuelle et de la personne humaine.* — Au nombre des traités s'occupant des intérêts sociaux des Etats, qui ont pour objet la protection de la liberté individuelle et de la personne humaine, il faut spécialement signaler d'une part le traité de Londres du 20 décembre 1841, l'acte de Berlin du 26 février 1885, l'acte de Bruxelles du 2 juillet 1890 et le traité de Saint-Germain du 10 septembre 1919, qui ont interdit la traite des noirs (n°s 401 et s.), et d'autre part les conventions de Paris du 18 mai 1904 et du 4 mai 1910, et de Genève du 30 septembre 1921, qui ont réprimé la traite des blanches (n° 409[1]). — Un Bureau international établi à Bruxelles, en vertu de l'acte de Bruxelles de 1890, réunit et publie les documents et les statistiques concernant la répression de la traite des noirs ; un autre Bureau avait été établi à Zanzibar pour centraliser les renseignements de nature à faciliter la répression de la traite. L'acte anti-esclavagiste de 1890 a été remplacé par deux conventions du 10 septembre 1919, l'une concernant les commerce des armes et munitions, l'autre celui des spiritueux : ces conventions prévoient également l'établissement de bureaux de renseignements pareils à l'ancien Bureau de Bruxelles.

927[1]. — 14° *Exploration de la mer.* — Alarmés de voir les poissons diminuer dans les régions de la mer du Nord et les parages de l'Irlande, certains Etats ont, en 1902, par une convention du

---

tituto internazionale di agricoltura, 1906. — Gidel, *L'Institut agricole international*, Annales des sciences politiques, 15 septembre 1906. — De Labra, *El Instituto agricola internacional*, 1905. — Luzzatti, *L'Institut international d'agriculture*, North American Review, t. 182, p. 651. — Venezian, *Sul nuovo Instituto internazionale de agricoltura*, 1906. — Comp. rapport de M. Barthe, député français, du 19 mars 1918, Annexe 4475, Journal officiel, Documents parlementaires, Chambre, 1918, p. 423.

21 juillet, institué à Copenhague un Conseil avec un Bureau et un laboratoire pour étudier l'exploration de la mer, spécialement en ce qui concerne les conditions biologiques des poissons migrateurs ; les recherches sont principalement concentrées aux mers Baltique et du Nord et à la partie orientale de l'océan Atlantique. Le Bureau comprend trois départements s'occupant respectivement de la biologie des poissons, de l'hydrographie et de l'étude du plancton, c'est-à-dire de la masse flottante d'animaux et de plantes minuscules qui constitue la nourriture des poissons. — En 1922, avec le concours de nombreux Etats, il a été établi à Monaco un Bureau hydrographique international, ayant pour objet d'établir une liaison permanente entre les services hydrographiques des divers Etats, de chercher à uniformiser les documents hydrographiques et de coordonner les efforts afin de rendre la navigation plus facile et plus sûre.

927². — 15° *Alimentation de l'homme et des animaux.* — A la suite d'une conférence internationale réunie à Paris le 27 juin 1910, deux conventions ont été conclues le 16 octobre 1912 (ratifiées le 24 octobre 1922), la première entre la République Argentine, le Danemark, la France, la Hongrie, l'Italie, le Mexique, la Norvège, le Portugal et l'Uruguay, établissant une réglementation internationale pour l'unification des méthodes d'analyse des produits alimentaires destinés à l'alimentation de l'homme et des animaux, et la seconde entre la République Argentine, la France, la Hongrie, le Mexique, le Portugal et l'Uruguay, pour la création d'n Bureau international permanent de chimie analytique concernant les matières destinées à l'alimentation de l'homme et des animaux. L'objet essentiel de ces conventions est la surveillance et le contrôle de la nature des denrées alimentaires en vue d'éviter que la santé des consommateurs n'ait à souffrir de procédés industriels peu scrupuleux et aussi en vue de maintenir le principe de la loyauté des transactions commerciales.

927³. — 16° *Sucres.* — Une conférence tenue à Bruxelles en 1902 a abouti à la signature, le 5 mars, entre l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas et la Suède-Norvège, d'une convention relative au régime des sucres. Cette convention a créé un Bureau de renseignements et une Commission consultative internationale siégeant à Bruxelles. Le Bureau permanent était, comme dans la plupart des Unions internationales, un centre de renseignements se rapportant à la législation et à la statistique des sucres. Mais la commission permanente, à laquelle le Bureau était adjoint, avait certains pouvoirs décisifs et d'un caractère exécutoire ; elle devait en outre émettre un avis sur les questions litigieuses et instruire les demandes d'admission à l'Union des Etats n'ayant pas pris part à la con-

vention. Des conventions des 28 août et 19 décembre 1907 et du 17 mars 1912 ont complété le traité de 1902 ; une nouvelle convention a encore été signée en avril 1914. — Mais la Grande-Bretagne et l'Italie se sont retirées de l'Union sucrière à compter du 1er septembre 1913 ; le 10 octobre 1919, les Pays-Bas ont à leur tour dénoncé la convention du 5 mars 1902, et celle-ci, ayant été également dénoncée par la France, a cessé d'être en vigueur vis-à-vis d'elle à partir du 1er septembre 1918. — A la suite des diverses dénonciations de la convention internationale sucrière de 1902, l'Union internationale sucrière a disparu depuis le 1er septembre 1920 (1).

927[4]. — 17° *Pétrole.* — Le gouvernement roumain a, en 1914, pris l'initiative de créer un Institut international du pétrole. Cet Institut a pour but d'établir une systématisation de l'étude du pétrole embrassant les problèmes scientifiques, techniques et économiques mondiaux dans tout leur développement : il se propose, notamment, de réunir toutes les données relatives au mouvement mondial du pétrole : production, fabrication, transport, réserves, consommation, et de faire des recherches scientifiques concernant ses origines et les circonstances géologiques qui permettent la formation des champs pétrolifères ; il doit, en outre, poursuivre la solution des grands problèmes se rapportant à des questions pratiques, telles que l'unification des méthodes d'analyse, l'établissement des procédés uniformes pour l'étude du pétrole et de ses dérivés, ainsi que le développement des applications techniques des différents produits du pétrole. L'Institut étudiera également la question du transport par terre et par mer, les mesures relatives à la sécurité de l'exploitation, du transport et de l'emmagasinage du pétrole et de ses dérivés, question qui prend une si grande importance depuis la généralisation de l'emploi de ce gé-

---

(1) V. R. D. I. P., t. IX, Documents, p. 14. — André, *La convention sucrière de Bruxelles du 5 mars 1902 et sa commission permanente*, R. D. I. P., p. 665. — Bertrand, *La convention de Bruxelles et le régime fiscal actuel des sucres*, 1910. — Borel, *L'Union sucrière internationale*, R. D. I., 2e série, t. XIV, p. 150. — Dumeril, *Les résultats en Allemagne de la conférence de Bruxelles du 5 mars 1902 sur la législation du sucre*, 1907. — Foret, *L'industrie du sucre en France depuis la Conférence de Bruxelles*, 1906. — Hébert, *L'impôt du sucre de la loi de 1884 à la conférence de Bruxelles*, 1904. — Hesse, *L'industrie sucrière en France et les premières tentatives de législation internationale*, 1909. — Kaufmann, *Weltzuckerindustrie und internationale und colonial Recht*, 1904. — Le Moal, *De la convention sucrière de Bruxelles de 1902*, 1905. — Paris, *Le régime des sucres : la convention de Bruxelles, ses causes et ses conséquences*, 1905. — Politis, *L'organisation de l'Union internationale des sucres*, Revue de science et de législation financières, janvier-mars 1904. — Priaux, *La question des sucres et les conventions sucrières de Bruxelles*, 1910. — Romanet, *La conférence de Bruxelles de 1901-1902 sur le régime des sucres*, 1904. — Truchy, Revue de science et de législation financières, t. I, n° 2.

nérateur d'énergie. Il publiera un bulletin périodique résumant ses travaux, renseignera tous ceux qu'intéresse l'industrie pétrolifère et créera à leur intention des laboratoires pour recherches et analyses.

927[5]. — 18° *Froid*. — Le 21 juin 1920, les délégués de quarante-deux gouvernements d'Etats souverains, dominions et colonies, ont signé une convention (ratifiée par la France le 29 juillet 1920), créant à Paris un Institut international du froid, entretenu à frais communs par les gouvernements adhérents. Une conférence internationale s'était réunie à cet effet à Paris en décembre 1919, sur une initiative prise par le gouvernement français. Les études de l'Institut du froid doivent se rapporter à l'obtention des basses températures, au matériel et aux installations frigorifiques, aux applications industrielles du froid, aux transports, à la législation, à l'enseignement, à l'économie générale et à la statistique en ce qui concerne les questions intéressant le froid.

927[6]. — 19° *Circulation aérienne*. — Le 13 octobre 1919, à Paris, une convention a été signée par vingt et un Etats pour la réglementation de la navigation aérienne (V. notamment n° 531[11]). Cette convention a établi en quelque sorte en matière aérienne une Union juridique internationale, d'un caractère fermé. Son article 34 a, en effet, institué une « Commission internationale de navigation aérienne » qui en est comme le Bureau et qui possède tout à la fois des attributions administratives, législatives et judiciaires (n° 531[11] *in fine*).

928. — 20° *Droit*. — Il convient encore d'indiquer la formation par traités d'Unions internationales pour l'établissement entre Etats d'un droit commun relativement aux principales matières du droit pénal, civil et commercial et de la procédure civile. C'est ce qui a eu lieu en 1889 à Montevideo entre les gouvernements de l'Uruguay, de l'Argentine, de la Bolivie, du Brésil, du Chili, du Pérou et du Paraguay ; des traités entre ces Etats ont également établi des règles communes en ce qui concerne la propriété littéraire, artistique et industrielle et l'exercice des professions libérales (n° 814[2]) (1). — Des traités d'union en matière de droit international privé, en ce qui touche la procédure civile, notamment les commissions rogatoires, le mariage, le divorce et la séparation de corps, la tutelle des mineurs, les rapports des époux aux points de vue de leurs personnes et de leurs biens, l'interdiction,

(1) V. le texte de ces traités, J. I. P., t. XXIII, pp. 440, 699 et 895. — V. sur ce sujet Pradier-Fodéré, *Le congrès de droit international sud-américain (1888-1889) et les traités de Montevideo*, R. D. I., t. XXI, pp. 217 et 561. — V. aussi R. D. I., t. XX, p. 509.

la lettre de change et le billet à ordre, etc., ont de même été signés à la Haye, entre les Etats européens, en 1896, 1897, 1902, 1905 et 1910 (n° 261[3]). — La France a dénoncé, le 12 novembre 1913, les conventions de la Haye du 12 juin 1902 sur le mariage, le divorce et la séparation de corps, la tutelle des mineurs, et, le 5 décembre 1916, les conventions de la Haye du 17 juillet 1905 sur les conflits de lois relatifs aux effets du mariage sur les droits et les devoirs des époux dans leurs rapports personnels et sur les biens des époux et sur l'interdiction et les mesures de protection analogues (1) : l'Allemagne, argumentant abusivement de la convention de la Haye sur le mariage, avait prétendu dénier aux autorités françaises le droit de procéder valablement, au regard des autres pays signataires, au mariage en France des Alsaciens-Lorrains déserteurs de l'armée allemande (2); le 30 octobre 1918, la Belgique a également dénoncé les deux conventions de la Haye sur le mariage et sur le divorce et la séparation de corps. — Une nouvelle conférence internationale de droit international privé s'est ouverte le 12 octobre 1925, au palais de la Paix, à la Haye. Les principales questions inscrites au programme des travaux de cette conférence ont été les suivantes : régime concernant les émigrés ; projet d'étude des conventions sur les faillites, exécution des jugements et successions; modifications proposées aux conventions sur la procédure civile ; mariage, divorce et séparation de corps ; statut de la femme dans la tutelle des mineurs.

928[1]. — 21° *Union internationale des Républiques américaines.* — On doit mentionner enfin les délibérations des congrès panaméricains tenus en 1889-1890 à Washington, en 1901-1902 à Mexico, en 1906 à Rio-de-Janeiro, en 1910 à Buenos-Aires, en 1923 à Santiago du Chili. Ces congrès, qui rassemblaient presque tous les Etats de l'Amérique du Nord, de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud, ont créé notamment une Union internationale des Républiques américaines, qui a un Bureau dont le siège est à Washington. On s'est occupé dans plusieurs de ces conférences des

---

(1) V. Travers, *Effets de la dénonciation en France des conventions de la Haye en matière de mariage, divorce et séparation de corps et tutelle*, J.I. P., t. XLI, p. 778; *De la remise en vigueur en France des conventions de la Haye de 1902 sur le mariage, le divorce, la séparation de corps et la tutelle des mineurs*, J. I. P., t. XLII, p. 793; *De la reprise entre la France et la Grande-Bretagne des conventions de la Haye de droit privé*, J. I. P., t. XLIV, pp. 1282 et 1663. — V. dans J. I. P., t. XLI, p. 878 un tableau des conventions de la Haye sur diverses matières de droit international privé en vigueur en France et dans les pays signataires au 1er juillet 1914.

(2) V. les documents officiels relatifs à la dénonciation des conventions de la Haye de droit privé, Revue de droit international privé, 1918, pp. 597 et s., spécialement p. 609, note 1.

moyens d'arriver à une codification du droit international public et privé (1) (n° 814).

A la suite d'une conférence de paix centre-américaine réunie à Washington du 15 au 20 décembre 1907, différents traités ont aussi été signés à cette dernière date entre le Costa-Rica, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Salvador qui, outre un Bureau international ayant son siège à Guatemala, ont créé des Conférences annuelles centre-américaines, un Institut pédagogique centre-américain, une Cour de justice centre-américaine, tribunal véritablement permanent destiné à juger toutes questions quelconques s'élevant entre les pays signataires (V. n° 970)). La première conférence centre-américaine s'est réunie le 1er janvier 1909, à Tegucigalpa, le seconde le 1er février 1910 à San Salvador, la troisième le 1er janvier 1911 à Guatemala, la quatrième le 1er janvier 1912 à Managua, la cinquième le 1er janvier 1913 à San José de Costa-Rica ; elles ont élaboré des conventions relatives au système monétaire, aux douanes et lois fiscales, aux poids et mesures, au commerce, au service consulaire, à l'échange des colis postaux, à l'enseignement primaire et secondaire, etc. (n° 814²) (2). A la même date a été passé entre ces Etats un traité général de paix et d'amitié dont l'article 3 établit la neutralité du Honduras (n° 366²). — Sur l'initiative des Etats-Unis, une nouvelle conférence s'est tenue à Washington en 1922-1923 entre les républiques du Centre-Amérique, qui a abouti à la conclusion pour celles-ci d'un certain nombre de traités et conventions d'un intérêt commun (n° 814¹⁰).

928². — B. — TRAITÉS PROPREMENT DITS. — Les traités d'intérêt social et économique, qui ne sont pas à proprement parler des Unions internationales, ont en principe un caractère collectif, concernent un ensemble d'Etats. Il en est toutefois quelques-uns, comme les traités de commerce, qui ne lient d'ordinaire que deux ou un nombre restreint d'Etats ; mais, à raison de la clause de la nation la plus favorisée qui y figure généralement, on peut dire qu'ils sont aussi directement d'une nature collective, puisque par cette clause doivent s'appliquer à un traité particulier relatif à deux Etats les dispositions d'autres traités particuliers afférents à des Etats différents.

Mentionnons les principaux de ces traités.

928³. — 1° *Pêche maritime ou fluviale.* — Des conventions ayant pour but de modérer la destruction du poisson et d'éviter le dé-

---

(1) V. Basdevant, R. D. I. P., t. XV, pp. 209 et s. — Fried, *Pan-Amerika*, 1910.

(2) V. Anderson, *The peace conference of Central America*, A. J., 1908, p. 144. — Rey, R. D. I. P., t. XVIII, pp. 69 et s.

peuplement de certaines parties de l'Océan ont été conclues entre les Etats intéressés. Ainsi, la convention du 6 mai 1882, signée à la Haye, entre l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas, relative à la police de la pêche dans la mer du Nord, en dehors des eaux territoriales (n° 483[24]). — Des conventions analogues sont intervenues entre Etats limitrophes pour le règlement de la pêche dans les *eaux frontières*. Citons notamment les conventions entre la France et la Suisse des 28 décembre 1880, 12 mars et 30 juillet 1891, remplacées par la convention du 27 décembre 1899 (1).

928[1]. — 2° *Commerce*. — Les nécessités du commerce donnent lieu fréquemment à la conclusion de traités particuliers. Ce sont les *traités de commerce* (2). — Ces traités ont pour objet de déterminer les conditions dans lesquelles doivent s'effectuer les échanges et les transactions commerciales entre les sujets des Etats con-

---

(1) V. le texte de cette convention de 1899, Journal officiel, 1900, Documents parlementaires, Chambre, p. 618. — Comp. Péré, de Cardaillac de Saint-Paul, *Etude de droit international et de législation comparée sur la règlmentation de la pêche fluviale*, 1904.

(2) MM. Funck-Brentano et Sorel ont, dans leur *Précis du droit des gens*, inséré une étude de haute philosophie sur les traités de commerce, les traités d'Union douanière et leurs conséquences politiques, liv. I, chap. VIII, 2e édit., pp. 158 à 174. — Paul Leroy-Beaulieu, *Les traités de commerce de l'Europe centrale*, Revue des Deux-Mondes, 1er février 1892. — Sur les traités de commerce et les Unions douanières, V. encore Beer, *Geschichte des Welthandels*. — Bonnet, *Les unions douanières*, 1900. — Boiteau, *Les traités de commerce*, 1863. — Bosc, *Les unions douanières et projets d'union douanière*, 1904. — Bouchaud, *Théorie des traités de commerce*. — Funck-Brentano et Dupuis, *Les tarifs douaniers et les traités de commerce* 1896. — Gregori-Barbu, *Relations commerciales entre la Roumanie et l'Autriche-Hongrie*, 1911. — Kaltenborn, *Handelsverträge*, dans le Staatsworterbuch de Bluntschli. — Lourties, *Les relations commerciales entre la France et l'Espagne*, 1910. — Marvaud, *Une entente hollando-belge*, Revue pol. et parlem., avril 1907, t. 52, p. 91. — Matleksvits, *Die Zollpolitik des œsterreichischungarischen Monarchie und des deutschen Reiches seit 1868 und deren nächste Zukunft*. — Meier, *Ueber den Abschluss von Staatsvertragen*, 1874. — Melle, *Handels und Shiffahrtsverträge*, 1877. — Philbert, *De la liberté du commerce dans les traités de commerce*, 1902. — Pigeonneau, *Histoire du commerce de la France*. — Poinsard, *Etudes de droit international conventionnel*, 1894, p. 329; *Protection et Libre échange*, 1893. — Plantecoste, *Les rapports politiques et économiques entre la France et l'Espagne d'après le droit conventionnel*, 1908. — Richelot, *L'association douanière allemande*. — Rougier, *La liberté commerciale*. — Rouard de Card, *Les traités de commerce conclus par le Maroc avec les puissances étrangères*, 1907. — Schraut, *System der Handelsverträge und der Meitsbegünstigung*, 1884. — Schuyler, *American diplomacy*. — Veillcovitch, *Les traités de commerce*, 1892. — Walker, *Die Frage der Zolleinigung mit Œsterreich Ungarn*. — Weigert, *Differentialzölle und Recht der meistbegünstigten Nation*. — Wolowski, *La liberté commerciale*, 1868. — Worms, *Le Zollverein allemand*. — eComp. Guerchitch, *Le conflit douanier entre la Serbie et l'Autriche au point de vue du droit international*, R. D. I. P., t. XIV, p. 349.

tractants. Ils ont pour but de concilier les intérêts respectifs des Etats dans leurs relations de production et d'échange, d'ouvrir des débouchés à leurs produits : fusion, quand ces intérêts sont identiques ; transaction entre ces intérêts, quand ils sont dissemblables. — Les traités de commerce règlent l'importation, l'exportation, le transit ou l'entrepôt des marchandises, fixent les taxes conventionnelles auxquelles elles seront soumises ou l'entrée en franchise dont elles jouiront, déterminent les garanties et les avantages qui seront accordés aux commerçants de chacun des Etats signataires sur le territoire de l'autre.

La formule des traités de commerce, les clauses qu'ils renferment varient selon les pays, les circonstances et les époques.

Deux systèmes peuvent ici être imaginés — et qui ont été suivis dans la pratique. — Il y a d'abord le système des pays qui font leur tarif uniquement d'après leurs besoins et qui assurent aux Etats avec lesquels ils contractent l'égalité, c'est-à-dire le droit commun de ce tarif, se réservant seulement des représailles si certains Etats contreviennent à leur intérêt : tel est le système de la Grande-Bretagne. — Un second système est celui qui s'est affirmé surtout en Allemagne depuis 1890 : c'est le système des Etats qui, ayant établi un tarif assez élevé, se déclarent prêts à traiter avec quiconque le désire, à faire droit à la demande bien présentée de quiconque veut pénétrer sur leur territoire (1).

La coutume s'est établie dans les temps modernes d'insérer dans la plupart des traités de commerce une clause spéciale, dite clause *de la nation la plus favorisée* (2). Elle assure que chacun des Etats

---

(1) V. Serruys, *Les instruments de l'expansion économique*, dans *Notre diplomatie économique*, publication de l'Ecole libre des sciences politiques, 1925, pp. 81-82.

(2) Sur la clause de la nation la plus favorisée, V. Barclay, *Effect of most favored nation clause in commercial treaties*, Yale Law Journal, 1907, t. XXVII, p. 26. — Bonnet, *La clause de la nation la plus favorisée*, 1910. — Cavarretta, *La clausola della nazione piu favorita*, 1906. — Crandall, *The american construction of the most-favored nation clause*, A. J., 1913, p. 708. — Farra, *Les effets de la clause de la nation la plus favorisée et la spécialisation des tarifs douaniers*, 1910. — Glier, *Bestegünstigungs Klausel*, 1906. — Hepp, *Théorie générale de la clause de la nation la plus favorisée en droit international privé*, 1914. — Herold, *Favored nation treatment*, 1901. — Hornbeck, *The most favored nation clause*, 1910 et A. J., 1909, pp. 395, 619 et 797. — Lehr, *La clause de la nation la plus favorisée et la persistance de ses effets*, R. D. I., t. XXV, p. 313. — Ludwig, *Consular Treaty Rights and Comments on the most Favored Nation Clause*, 1913. — Mages, *Les conséquences de l'article 11 du traité de Francfort au point de vue des relations entre la France et l'Allemagne*, 1911. — Poznanski, *La clause de la nation la plus favorisée: étude historique et théorique*, 1917. — Reichesberg, *Le sort de la clause de la nation la plus favorisée dans les futurs traités de commerce internationaux*, 1917; *Die Meistbegünstigung in den künftigen Handelsverträgen*, 1918. — Salmaslian, *La clause de la nation la plus*

contractants jouira des avantages qui ont été déjà accordés ou qui seront accordés à d'autres Etats par d'autres traités de commerce. Par cette clause on veut qu'une nation soit assurée de toujours se trouver sur un marché étranger dans les meilleures conditions que le gouvernement du pays étranger accorde aux importateurs et d'être par conséquent à même de lutter contre ces derniers à armes égales. — Les avantages et les inconvénients engendrés par la clause dont il s'agit ont été très discutés surtout pendant les dernières années du XIXe siècle.

La clause de la nation la plus favorisée existait déjà dans l'ancien droit, mais elle avait alors une portée moins large. Les anciens traités, spécialement ceux du XVIIe siècle, renfermaient l'engagement de traiter le contractant « comme la nation la plus favorisée » ; et un semblable engagement comprenait les avantages dont une tierce nation est déjà actuellement en possession et non pas ceux qui pourraient lui échoir dans l'avenir (1).

Quels sont, en dehors de la règle précédemment indiquée que la clause de la nation la plus favorisée s'étend aux avantages accordés à l'avenir aussi bien qu'à ceux déjà octroyés, les principes qui, à l'époque moderne, régissent cette clause ? On peut les résumer comme suit (2) :

1° La clause de la nation la plus favorisée procure à son titulaire tous les avantages dont un tiers pourra se trouver en possession, quelle que soit la voie par laquelle ce dernier y arrive : traité, loi, décret, etc.

2° La clause en question a ordinairement pour objet les concessions relatives aux droits d'entrée, de sortie et de transit, à la levée de prohibitions, au traitement des marchandises en douane, etc. Mais elle se prête par sa nature à toutes les stipulations quelconques. Ainsi, elle peut s'appliquer à des choses non expressément commerciales comme le traitement et la condition juridique des personnes, la protection des marques de fabrique, le régime de la propriété littéraire, etc. Son étendue doit être déterminée selon la nature du traité où elle se trouve et les termes dans lesquels elle est

---

favorisée, 1921. — Visser, *La clause de la nation la plus favorisée dans les traités de commerce*, R. D. I., 2e série, t. IV, pp. 66, 159 et 270. — Waltershausen, *Der paragrap. 11 des Frankfurten Friedens*, 1915. — V. aussi Holtzendorff, *Handbuch des Völkerrechts*, t. III, pp. 204 et s. — Comp. *Le traité littéraire franco-russe de 1911 et l'application de la clause de la nation la plus favorisée*, Droit d'auteur, 1915, p. 9. — Sur la façon dont les Etats-Unis d'Amérique comprennent cette clause, V. Moore, *Digest of international law*, t. V, pp. 257 et s.

(1) V. Melle, *Handels und Schiffahrtsverträge*, dans le *Handbuch des Völkerrechts* de von Holtzendorff, t. III, p. 146.

(2) V. sur ces points Veillcovitch, *Les traités de commerce*, chap. VIII, nos 89 et s.

arrêtée. Ayant un caractère exceptionnel et exorbitant du droit commun, la clause de la nation la plus favorisée doit s'interpréter d'une manière restrictive : elle ne peut être appliquée en dehors des limites indiquées par les termes mêmes du traité. — Une contestation relative à la portée de la clause a eu lieu à propos de l'article 11 du traité de Francfort du 10 mai 1871 entre l'Allemagne et la France : des décisions judiciaires (V. notamment trib. com. Saint-Etienne, 20 juillet 1886 ; trib. com. Seine, 29 mars 1888) ont prétendu que de cet article, qui comprend dans la clause de la nation la plus favorisée reconnue à l'Allemagne « l'admission et le traitement des sujets des deux nations », il fallait déduire le droit pour les Allemands de se prévaloir, en matière de compétence judiciaire, des concessions faites à d'autres nations, et spécialement à la Suisse par le traité franco-suisse du 15 juin 1869. Mais cette opinion est avec raison combattue par les auteurs (1) et elle a été repoussée le 22 décembre 1913 par la cour de cassation française. V. plus loin l'analyse de l'arrêt de la cour de cassation. La même question a encore été soulevée à l'occasion de l'article 6 du traité du 7 janvier 1826 entre le Brésil et la France (V. Cass. franç., 22 juillet 1886, Dalloz, *Rec. pér.*, 1887.1.227).

3° Le droit au traitement de la nation la plus favorisée ne produit d'effet que relativement aux avantages dont jouissent ou jouiront éventuellement sur le marché indigène un ou plusieurs concurrents étrangers ; il reste absolument indifférent en face des mesures que peut prendre un gouvernement dans le but de favoriser les concurrents nationaux.

4° La clause de la nation la plus favorisée opère en principe de plein droit et gratuitement. Cela signifie que les nations en mesure de l'invoquer acquièrent la jouissance des avantages octroyés par l'une d'elles à un troisième pays, immédiatement, par le fait même de l'apparition de l'avantage, sans avoir à faire à ce propos une notification, à recevoir une autorisation, à fournir une compensation quelconque. Et il en doit être ainsi alors même que le nouvel avantage aurait été payé par le dernier contractant de quelque avantage correspondant: le dernier avantage est, dans ce cas, considéré comme n'ayant été accordé à tittre onéreux qu'en ce qui concerne le contractant le plus récent en date ; les contractants antérieurs qui sont à même d'invoquer la clause s'en prévaudront gratuitement.

5° La clause dont nous parlons est ordinairement réciproque. C'est par exception qu'il en est autrement: au cas, par exemple, où le traité est conclu avec une nation qui, n'ayant pas un commer-

---

(1) V. notamment Lyon-Caen, et Renault, *Traité de droit commercial*, 2e édit., t. I, n° 409, p. 401. — Veilleovitch, *op. cit.*, n° 92.

ce extérieur développé ou ne se souciant pas d'étendre son trafic, n'éprouve pas le besoin de se mettre à l'abri d'un traitement différentiel défavorable et éventuel. *Ex.:* article 9, traité du 27 juin 1858 entre la France et la Chine.

6° Pure et simple, la clause de la nation la plus favorisée embrasse les avantages accordés à n'importe quel pays et relatifs à n'importe quelles marchandises. Mais elle peut être, exceptionnellement, conditionnelle ou limitée: des stipulations expresses sont à cet effet nécessaires. Par exemple, on fait dépendre l'acquisition de l'avantage concédé à une tierce nation de la prestation d'un avantage correspondant. V. conventions du 9 février 1842, art. 4, entre Danemark et France et du 31 mars 1880, art. 1, entre Allemagne et Chine. De même, on exclut du droit conféré par la clause soit toutes les concessions qu'on pourra faire à tel ou tel pays déterminé, soit les avantages concernant certaines marchandises. V. conventions du 7 novembre 1881 entre l'Autriche et la France, art. 3; du 19 décembre 1881, entre la France et le Portugal, art. 2, alin. 2; du 7 juin 1886 entre la Roumanie et la Suisse; du 29 juin 1886 entre la France et la Roumanie; du 26 novembre 1886 entre la Grande-Bretagne et la Roumanie; du 17 décembre 1886 entre la Roumanie et la Russie. — On a discuté le point de savoir si on peut stipuler que le droit pur et simple au traitement de la nation la plus favorisée s'étendra même aux franchises résultant d'une union douanière. La question s'est posée dans les rapports de la France et de Monaco à propos de l'union douanière entre ces deux Etats du 9 novembre 1865, et dans ceux de la France, de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie, en exécution de l'article 11 du traité de Francfort, à propos de l'union douanière projetée entre l'Autriche-Hongrie et l'Allemagne (1). La doctrine est divisée à ce sujet: MM. Melle et Schraut estiment que la clause ne donne pas droit aux avantages résultant d'une union douanière; mais M. Veillcovitch est, avec raison, d'un avis contraire: il n'y a pas de motif pour priver le bénéficiaire de la clause des franchises de l'union douanière, car dans une semblable union on a l'exemple d'un contractant, concédant du droit au traitement de la nation la plus favorisée, qui accorde à une tierce puissance, à un rival du concessionnaire de ce droit, certains avantages purement commerciaux que le concessionnaire aurait certainement intérêt à posséder, d'autant plus qu'ils sont plus étendus et plus importants (2).

Il a été jugé par la chambre civile de la cour de cassation

---

(1) V. Veillcovitch, *op. cit.*, n°s 102 et s.

(2) Melle, *op.* et *loc. cit.*, p. 238. — Schraut, *System der Handelsverträge und der Meistbegünstigung*, p. 117. — Veillcovitch, *op. cit.*, n° 102.

française, par arrêt du 22 décembre 1913, (Dalloz, *Rec pér.*, 1914. 1.1.), que la clause de la nation la plus favorisée ne peut être invoquée que si la matière du traité qui la stipule est identique à celle du traité particulièrement favorable dont le bénéfice est réclamé; qu'ainsi les dispositions des paragraphes 1 et 2 de l'article 11 du traité de Francfort du 10 mai 1871, relatives aux relations commerciales sur le pied de la nation la plus favorisée, concernent exclusivement les questions commerciales entre la France et l'Allemagne envisagées au point de vue des facultés du droit des gens et ne visent pas les facultés du droit civil et notamment les règles de compétence et de procédure applicables aux litiges que les rapports commerciaux font naître entre les sujets des deux Etats; que, par suite, si l'article 11 du traité de Francfort permet aux sujets allemands de se prévaloir des stipulations de même nature, les plus favorables, contenues dans les traités d'établissement ou de commerce conclus par la France avec d'autres nations, il en est autrement pour les traités qui ont un objet spécial et différent, comme la convention franco-suisse du 15 juin 1869 relative à la compétence judiciaire et à l'exécution des jugements en matière civile et commerciale (1).

Aux Etats-Unis d'Amérique, à la différence de ce qui a lieu ordinairement sur l'ancien continent, la clause de la nation la plus favorisée est en principe considérée comme conditionnelle, c'est-à-dire comme subordonnée à l'octroi d'un certain avantage: pour les Etats-Unis, elle ne peut opérer de plein droit et gratuitement. Des discussions se sont produites à cet égard dans les rapports des Etats-Unis avec la France en 1817-1831, avec la Grande-Bretagne en 1884-1885 et 1886-1895 et avec l'Allemagne en 1899 (2). — La République Argentine a donné de la clause de la nation la plus favorisée, insérée dans plusieurs de ses traités de commerce, une interprétation toute particulière: elle soutient que cette clause ne peut recevoir d'application qu'entre Etats *limitrophes* (3).

Au cours de la guerre de 1914-1919, en 1918, l'Italie, la France et la Grande-Bretagne ont dénoncé tous les traités de commerce contenant la clause de la nation la plus favorisée; la Conférence économique, tenue à Paris par les Alliés en juin 1916, avait, d'autre part, indiqué leur volonté de refuser aux Etats-Unis la clause de la nation la plus favorisée pendant les années qui sui-

---

(1) V. sur cet arrêt la note de M. Basdevant, Dalloz, *Rec. pér.*, 1914.1.1.— Comp. Mages, *Les conséquences de l'article 11 du traité de Francfort au point de vue des relations entre la France et l'Allemagne*, 1911.

(2) V. Hershey, *op. cit.*, n° 300, p. 317. — Hyde, *op. cit.*, § 536, t. II, p. 73. — Moore, *Digest*, t. V, § 765.

(3) V. Moreno, *El nuevo derecho internacional publico*, 1921, pp. 13-14.

vraient la conclusion de la paix (1). — Des clauses économiques développées figurent dans les conditions de paix imposées en 1919-1920 à l'Allemagne et aux autres puissances centrales par les Etats alliés et associés. Ainsi, d'après l'article 264 du traité de Versailles du 28 juin 1919 avec l'Allemagne, le traitement de la nation la plus favorisée est en matière douanière assuré aux pays alliés et associés; et, d'après l'article 267 du même traité, « toute faveur, immunité ou privilège concernant l'importation, l'exportation ou le transit de marchandises qui serait concédé par l'Allemagne à l'un quelconque des Etats alliés ou associés ou à un autre pays étranger quelconque, sera simultanément et inconditionnellement, sans qu'il soit besoin de demande ou de compensation, étendu à tous les Etats alliés ou associés ».

La clause de la nation la plus favorisée, très répandue en France avant la guerre mondiale, est, après celle-ci, devenue beaucoup plus rare. Elle a disparu de la plupart des traités conclus depuis cette époque par ce pays. Celui-ci, dans ses traités de commerce, n'a plus donné la clause générale de la nation la plus favorisée, mais il a proportionné ce qu'il donnait à ce qu'il recevait et, d'autre part, il a tenu compte des conditions différentielles de la production: ses accords commerciaux d'après guerre ont été des accords de *réciprocité*, où les avantages consentis de part et d'autre étaient corrélatifs en substance et non point seulement dans leur forme juridique. Abandonnant son système douanier de 1892-1910 basé sur l'existence d'un tarif général et d'un tarif minimum, qui était celui que procurait la clause de la nation la plus favorisée, le gouvernement français, par une loi du 29 juillet 1919, s'est en effet fait autoriser à négocier entre les deux tarifs ou mieux à « concéder des réductions de droits sur le tarif général, calculées en pourcentages sur l'écart existant entre le tarif de droit commun et le tarif général » (2). Le résultat de cette nouvelle conception du traité de commerce est que, tandis qu'autrefois une marchandise donnée ne pouvait en toute hypothèse, et

---

(1) V. J. I. P., t. XLV, p. 961; Echo de Paris du 14 mai 1918. — Une pareille dénonciation s'explique. La guerre, en se prolongeant, a rendu les matières premières excessivement rares, et cette rareté survivra probablement après la conclusion de la paix: les Alliés entendent que leurs besoins soient satisfaits en premier lieu, de préférence à ceux de tierces puissances. V. dans l'Echo de Paris du 17 mai 1918 (et du 19, errata), un tableau des matières premières telles qu'elles se trouvent distribuées entre les Etats alliés, les Empires centraux et les pays neutres.

(2) La France a, jusqu'en 1925, conclu seize conventions commerciales plus ou moins inspirées de la méthode nouvelle: avec la Tchécoslovaquie, le Canada, la Norvège, la Finlande, le Portugal, le Guatémala, l'Espagne, l'Esthonie, la Pologne, l'Italie, la Belgique, l'Autriche, la Turquie, le Costa-Rica, la Grèce et la Lettonie.

quel que fût le nombre des conventions où elle apparaissait, n'être taxée que de deux façons différentes, au tarif général ou au tarif minimum, aujourd'hui elle peut être taxée d'autant de façons diverses que l'on passe de conventions avec des pays distincts. Un autre résultat est qu'au lieu de contrats à assez longue échéance on ne pourra plus désormais conclure que des contrats à très court terme, sans cesse ajustés aux conditions mouvantes de la production et des marchés (1).

Les traités de commerce donnent une base suffisamment stable aux spéculations commerciales d'importation ou d'exportation. Seuls, ils permettent les entreprises d'une certaine durée. Seuls, ils autorisent les industries à améliorer leur outillage en vue d'une production que n'arrêtera pas un subit relèvement de tarifs. Ils protègent la richesse commerciale et industrielle contre les changements et les variations de la politique. Ils fournissent au commerce un des trois facteurs principaux qui lui sont nécessaires: la *sécurité*. — En constituant l'union des Etats sur le terrain des intérêts matériels, ils tendent à assurer le maintien des relations pacifiques. Tels sont leurs avantages incontestables.

Au point de vue économique, les traités de commerce ont été, toutefois, en ces dernières années, très vivement attaqués, principalement en France et aux Etats-Unis, par les partisans de la protection. Il faut revenir sur ce grand courroux, tant en France qu'aux Etats-Unis, car les traités de commerce, s'ils sont un mal, sont un *mal nécessaire*, l'ont été même avant, et le sont surtout depuis les chemins de fer et la navigation à vapeur.

Pour la France, les premiers traités de commerce remontent au règne de Louis XI. — Il faut citer parmi les conventions de commerce les plus importantes du XVI^e^ et du XVII^e^ siècle celle du 29 avril 1572, sous Charles IX, entre la France et l'Angleterre, confirmée par Henri III en 1575 et sous Henri IV en 1606, Sully négociateur, et celle du 12 octobre 1604, négociée aussi par Sully, entre l'Espagne et la France. — Au XVIII^e^ siècle, on comptait déjà quatre-vingt six traités de commerce (conclus en dehors de l'Amérique qui ne se composait que de colonies). Un des plus célèbres fut le traité de Methuen, passé en 1703, entre l'Angleterre et le Portugal. La France et l'Angleterre ont signé, en 1786, un traité de ocmmerce, qui fut reproduit presque intégralement dans le fameux traité que ces deux pays conclurent le 23 janvier 1860.

Pendant le XIX^e^ siècle, et au XX^e^ siècle, les traités de com-

---

(1) V. Gignoux et Serruys, *Les instruments diplomatiques de l'expansion économiques*, dans *Notre diplomatie économique*, publication de l'Ecole libre des sciences politiques, 1925, pp. 49 et s., 80 et s.

merce ont atteint un chiffre considérable. Tous les Etats en ont eu ou en ont réciproquement entre eux.

Dans les traités de commerce, il y a souvent des stipulations spéciales par lesquelles les Etats contractants, qui sont des Etats limitrophes, se font des concessions pour faciliter les relations de frontière.

928[3]. — 3° *Expositions internationales.* — Le 26 octobre 1912, une convention a été signée à Berlin, entre l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la Russie, la Suède et la Suisse, pour régler les questions que soulèvent l'organisation et le fonctionnement des *Expositions internationales.*

928[4]. — 4° *Navigation.* — Les conventions de *navigation maritime* ont pour objet de déterminer les conditions auxquelles les navires de commerce de chacun des contractants pourront pénétrer dans les ports de l'autre, les règles relatives à l'embarquement et au débarquement des marchandises, les divers droits de pavillon, tonnage, quai, pilotage, etc., qui pourront être perçus, la règlementation du cabotage et celle de la pèche, ce qui a trait au sauvetage des navires et cargaisons, au traitement des marins naufragés au rapatriement des marins déserteurs, etc., etc. — Conclues pour un temps limité comme les traités de commerce, les conventions de navigation sont souvent jointes et incorporées dans ces traités.

La France et les autres Etats ont signé un grand nombre de traités de ce genre.

A la suite d'une conférence diplomatique tenue à Bruxelles en septembre 1910, deux conventions ont été signées le 23 par les délégués de 25 Etats, l'une relative à l'abordage, l'autre au sauvetage et à l'assistance en mer. Un droit uniforme sur ces deux matières du droit maritime se trouve ainsi établi. — La convention relative au sauvetage et à l'assistance maritime consacre de grands progrès au point de vue des idées de solidarité humaine en admettant que l'obligation d'assistance est une obligation légale pour les capitaines et que cette obligation doit être sanctionnée par des peines édictées par les lois de chaque Etat contractant, tout au moins : 1° en cas d'abordage ; 2° dans tous les cas où un navire rencontre en mer des personnes qui sont en danger de se perdre. — V. n° 814[1].

Une convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer a été signée à Londres le 20 janvier 1914, pour entrer en vigueur le 1[er] juillet 1915 (n° 409[5]) (1).

---

(1) V. De Boeck, *Le droit international et le naufrage du Titanic*, 1913. — Kahn, *International aspects of the Titanic case*, A. J., 1915, p. 336. —

En ce qui concerne la *navigation fluviale*, le traité de paix de Versailles avec l'Allemagne du 28 juin 1919 a prévu la conclusion, dans un délai de cinq ans, d'une convention générale concernant le régime international du transit, des voies navigables et des ports et à laquelle l'Allemagne sera tenue d'adhérer (art. 379). Il a accordé aux puissances alliées et associées la liberté de navigation en Allemagne sur le pied d'égalité avec les nationaux (art. 327). — En exécution de la stipulation du traité de Versailles, il a été signé, le 20 avril 1921, à Barcelone, entre 34 Etats, une convention sur la liberté du transit (n°s 287[5] et 287[6]) et, entre 42 Etats, une convention relative au régime des voies navigables (n° 525[14]).

928[7]. — 5° *Automobiles*. — A côté des chemins de fer s'est établi depuis un certain nombre d'années un moyen de transport terrestre, dont l'emploi peut faire naître des difficultés d'ordre international et qui a motivé, en 1909, à Paris, la réunion d'une conférence diplomatique, laquelle a abouti à une convention du 14 octobre de cette année: nous voulons parler des *automobiles* (1). — La convention du 14 octobre 1909 signée par l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Bulgarie, l'Espagne, la France, l'Italie, Monaco, le Portugal, la Roumanie et la Serbie, a édicté certaines dispositions en vue de faciliter la circulation internationale des automobiles (2).

928[8]. — 6° *Echange de documents*. — Le 15 mars 1886, un certain nombre d'Etats (Belgique, Brésil, Espagne, Etats-Unis, France, Italie, Portugal, Serbie, Suisse) ont conclu à Bruxelles une convention pour assurer entre eux l'*échange des documents officiels et des publications scientifiques et littéraires*.

Une convention spéciale a été passée à Bruxelles, le 3 août 1891, entre la France et la Belgique, pour faciliter et régulariser l'*échange des documents officiels, parlementaires et administratifs* livrés à la publicité dans le lieu d'origine (Loi française du 25 mai 1892). — Les Etats américains, dans la conférence panaméricaine de Mexico de 1901-1902, ont de même signé un traité concernant l'*échange entre eux des publications officielles scientifiques, littéraires et industrielles* (n° 814).

928[9]. — 7° *Phylloxera*. — En présence des ravages causés par le *phylloxera vastatrix*, il a été conclu à Berne, le 17 septembre 1878 et le 3 novembre 1881, des conventions relatives aux mesures communes à prendre pour prévenir et pour combattre ce fléau,

---

Wheeler, *International conference on Safety of Life at Sea*, A. J., 1914, p. 758. — V. aussi Nielsen, A. J., 1919, p. 3.

(1) V. Meili, *La situation des automobiles en droit international*, 1908. — Poidebard, *La circulation des automobiles*, 1913.

(2) V. le texte de cette convention, R. D. I. P., t. XVII, Documents, p. 3.

La convention de 1881 a été signée par les Etats qui avaient le plus grand intérêt à cette mesure, la France, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, le Portugal, la Suisse. — La Belgique, l'Italie, le Luxembourg ont postérieurement donné leur adhésion (déclaration de Berne du 15 avril 1889) (1).

928[10]. — 8° *Protection internationale des travailleurs.* — En 1890, une conférence a été tenue à Berlin pour essayer d'établir une législation internationale du travail. Ses résultats ont été platoniques (2). — Mais, ensuite, des traités particuliers ont été conclus entre divers Etats. Le 15 avril 1904, une convention a été signée entre la France et l'Italie pour assurer dans chaque pays à la personne des travailleurs appartenant à l'autre pays des garanties de réciprocité analogues à celles que les traités de commerce ont prévues pour les produits du travail. De même, un traité a été passé le 9 juin 1906 par la France et l'Italie concernant les accidents du travail. Citons encore: traités du 21 février 1906, France et Belgique; 15 avril 1905 et 22 mai 1906, Belgique et Luxembourg; 2 septembre 1905, Allemagne et Luxembourg; 22 février 1906, Allemagne et Belgique; 27 juin 1906, France et Luxembourg; 27 août 1907, Allemagne et Pays-Bas; 3 juillet 1909, France et Grande-Bretagne. — En 1905, en 1906 et en 1913, des conférences pour la protection ouvrière se sont tenues à Berne. Il en est sorti, le 26 septembre 1906, des accords sur le travail de nuit des femmes et l'interdiction du phosphore blanc dans l'indus-

---

(1) V. *Le congrès phylloxérique international de Lausanne de 1877*, R. D. I., t. IX, p. 417. — *La conférence phylloxérique de Berne de 1878*, R. D. I., t. IX, p. 672.

(2) V. à cet égard Politis, *La conférence de Berlin de 1890*, Revue internationale de sociologie, juillet et août 1894. — Rolin-Jaequemyns, *La conférence de Berlin sur la législation du travail et le socialisme dans le droit international*, R. D. I., t. XXII, p. 5. — Yves Guyot, *La conférence de Berlin et la législation du travail*, Revue politique et parlementaire, décembre 1898, p. 512. — V. encore Alfassa, *L'Association internationale pour la protection des travailleurs*, Revue pol. et parlem., novembre 1911. — Auvillain, *Les ouvriers étrangers en France et les accidents du travail*, 1905. — Bellamy Brown, *La protection internationale des travailleurs et les accidents du travail*, 1909. — Caté, *La convention de Berne de 1906 sur l'interdiction du travail de nuit des femmes employées dans l'industrie*, 1911. — Chatelain, *Protection internationale ouvrière*, 1908. — Delperrier, *La protection internationale des travailleurs en ce qui concerne l'assurance et la prévoyance sociale*, 1910. — Didion, *Les salariés étrangers en France*, 1911. — Dugarçon, *La convention franco-italienne du travail du 15 avril 1901*, 1906. — Dupré, *La protection internationale des travailleurs en ce qui concerne l'assurance et la prévoyance sociale*, 1909. — De Saint-Albin, *Etat actuel de la réglementation internationale du travail*, 1908. — Sinzot, *Les traités internationaux pour la protection internationale des travailleurs*, 1911. — Sorbé, *Condition des ouvriers étrangers en matière d'accidents du travail*, 1911. — Toussaint, *Les ouvriers étrangers et les accidents du travail*, 1909.

trie des allumettes (1); et, le 25 septembre 1913, des bases de conventions sur l'interdiction du travail de nuit des jeunes ouvriers employés dans l'industrie et sur la fixation à dix heures en principe de la journée de travail pour les femmes et les jeunes ouvriers employés dans l'industrie. — Au mois de septembre 1910 s'est tenue à Paris une conférence pour la lutte contre le chômage.

928[11]. — 9° *Assistance aux étrangers.* — Dans les premiers mois de l'année 1913, une conférence diplomatique s'est réunie à Paris pour établir un arrangement international concernant l'assistance aux étrangers.

928[12]. — 10° *Importation en Afrique des armes à feu et des spiritueux.* — Il faut indiquer à ce sujet l'acte de Bruxelles du 2 juillet 1890, les conventions du 8 juin 1899 et du 3 novembre 1906, le protocole du 23 juillet 1908 (n° 409[2]) (2). — Par les conditions de paix qui lui ont été imposées en 1919 (art. 126), l'Allemagne s'est engagée à reconnaître et agréer les stipulations passées ou à passer par les puissances alliées ou associées ou certaines d'entre elles avec toute autre puissance relativement au commerce des armes et des spiritueux ainsi qu'aux autres matières traitées dans l'acte général de Bruxelles et les conventions complémentaires. — Le 10 septembre 1919, deux conventions entre de nombreux Etats ont été signées à Saint-Germain-en-Laye sur le commerce des armes et sur celui des spiritueux, destinées à remplacer dans les rapports des parties contractantes l'accord de 1890 et ses conséquences (n° 409[3]).

928[13]. — 11° *Contrôle du commerce international des armes et munitions et des matériels de guerre.* — Si, par l'acte de Bruxelles du 2 juillet 1890, on avait réglé le commerce des armes dans certaines zones de l'Afrique et si, par la convention de Saint-Germain du 10 septembre 1919, on avait pris des dispositions pour d'autres territoires de l'Afrique et certains territoires de l'Asie (n° 928[12]), on n'avait pas jusqu'ici prévu d'une manière générale la question du commerce international des armes et munitions de guerre. Cela fut fait à la suite d'une conférence tenue à Genève, notamment par une convention signée à Genève le 17 juin 1925 a

---

(1) V. Capitant, *Les conventions internationales sur les accidents du travail*, Revue de droit international privé, 1910, pp. 337 et 747. — Fersini, *Protezione e legislazione internazionale del lavoro*, 1909. — Pic, R. D. I. P., t. XI, p. 515 ; t. XII, p. 565 et t. XIV, p. 495; Revue de droit international privé, 1909, p. 501. — Comp. Crick, *La législation internationale du travail*, R. D. I., 2e série, t. VII, pp. 432-543. — Jay, *La protection légale des travailleurs*, 1904. — Loubat, *Les accidents du travail en droit international*, 1911. — Raynaud, *Les accidents du travail et les ouvriers étrangers*, 1902 ; *Droit international ouvrier*, 1906.

(2) V. Tambaro, *La repressione del traffico delle armi da fuoco e delle munizioni in Africa*, 1909.

laquelle fut joint un protocole spécial. Par la convention, qui comprend 41 articles et deux annexes, on indique les armes, munitions et matériels de guerre auxquels doivent s'appliquer ses dispositions et on prévoit un contrôle du commerce de ces articles par une surveillance et une publicité de l'importation et de l'exportation. Dans le chapitre III il est question de ce qu'on appelle les zones spéciales, terrestre et maritime : ce chapitre peut être considéré comme une revision de l'acte de Bruxelles et de la convention de Saint-Germain. Le protocole spécial joint à la convention a interdit l'emploi de gaz toxiques et de moyens bactériologiques. La convention a été signée par le Brésil, le Chili, l'Empire britannique, l'Espagne, les Etats-Unis d'Amérique, l'Esthonie, l'Ethiopie, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Inde, l'Italie, le Japon, la Lettonie, le Luxembourg, la Pologne, la Roumanie, le Salvador, le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. Quant au protocole, il a reçu les signatures de l'Allemagne, du Brésil, du Canada, du Chili, de l'Empire britannique, des Etats-Unis d'Amérique, du Danemark, de l'Espagne, de l'Esthonie, de l'Ethiopie, de la Finlande, de la France, de la Grèce, de l'Inde, de l'Italie, du Japon, de la Lettonie, du Luxembourg, du Nicaragua, des Pays-Bas, de la Pologne, du Portugal, de la Roumanie, du Salvador, du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, de la Suisse, de la Turquie et de l'Uruguay (1).

928[14]. — 12° *Abus de l'opium, de la morphine, de la cocaïne, etc.* — Une convention internationale signée à la Haye le 23 janvier 1912 a eu pour objet de protéger la personne humaine contre l'usage abusif de ces produits (n° 409[4]). — Des conférences se sont tenues à la Haye en 1913 et 1914 pour s'occuper de l'entrée en vigueur de la convention de 1912. — A la suite de deux conférences tenues à Genève, il a été signé, le 11 février 1925, entre l'Empire britannique, la France, l'Inde, le Japon, les Pays-Bas, le Portugal et le Siam un accord additionnel au chapitre II de la convention de la Haye de 1912, renforçant les mesures prises par cette convention, et, le 19 février 1925, entre l'Albanie, l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, la Grande-Bretagne, la Grèce, le Japon, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Perse, la Pologne, le Portugal et le Siam, une convention, un protocole et un acte final complétant et renforçant également les dispositions de la convention de 1912: le Brésil et l'Uruguay ont signé la convention et l'acte final; la Bolivie et la Hongrie ont signé l'acte final (2).

---

(1) V. Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations, juin 1925, p. 150.

(2) Comp. Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations, février 1925, pp. 55-58. — V. Hoijer, *Le trafic de l'opium et d'autres stupé-*

928[15]. — 13° *Répression de la circulation des publications obscènes.* — Un arrangement relatif à cet objet a été signé à Paris le 4 mai 1910 entre de nombreux Etats. Une nouvelle convention a été conclue à Genève à la date du 12 septembre 1923 par trente-trois Etats membres de le Société des nations et par Monaco qui n'est pas membre de cette Société.

928[16]. — 14° *Fraudes fiscales.* — A la date du 15 novembre 1907, un arrangement a été signé à Londres entre la France et la Grande-Bretagne en vue d'empêcher autant que possible la fraude dans les cas de droits de succession (Journal officiel, du 14 décembre 1907, p. 8418). — On peut rapprocher de cet arrangement une convention (qui n'a pas été l'objet d'une ratification formelle) pour régler les relations des administrations de l'enregistrement, conclue à Lille le 12 août 1843 entre la France et la Belgïque (de Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. V. p. 105) (1).

928[17]. — C. — Régime de la Société des Nations. — Organismes techniques de la Société des Nations. — L'une des caractéristiques du mouvement international à la fin du XIX[e] siècle et au commencement du XX[e], conséquence de l'idée de solidarité entre les peuples, a été la conclusion de traités ou accords collectifs d'une portée générale et aussi l'établissement d'Unions internationales, ayant à leur tête des Bureaux, pour la gestion des intérêts les plus divers, économiques, intellectuels, artistiques, industriels ou commerciaux. Au lendemain du jour où fut instituée la Société des Nations on pouvait compter un grand nombre de ces Bureaux internationaux. Afin d'établir une plus grande unité entre les Bureaux en question et d'en faciliter le développement, le Pacte de la Société des Nations a disposé, dans son article 24, que tous les Bureaux internationaux qui ont été créés ou qui seront ultérieurement créés par traités collectifs seront placés sous l'autorité de la Société des Nations, sous réserve pour les Bureaux établis antérieurement à la mise en vigueur du Pacte de l'assentiment des signataires de la convention collective qui les a créés. Quelle est la portée exacte de cette dsposition ? — L'autorité de la Société des Nations que prévoit l'article 24 n'est pas l'absorption des Bureaux par les services

---

fiants, 1925. — Willoughby, *Opium as an international problem: the Geneva conferences*, 1925.

(1) V. Bosvieux, *Les mutations par décès dans le droit fiscal international*, 1901. — Bouvier, *Des droits d'enregistrement dans les rapports internationaux*, 1904. — Guérin, *Des ententes internationales pour la répression des fraudes fiscales*, 1910. — Jobit, *Du droit de mutation par décès dans les rapports internationaux*, J. I. P., t. XXXV, p. 343. — Moriez, *Des conventions conclues entre la France et les diverses puissances sur la dévolution des successions*, 1911. — Wahl, *Les conventions internationales relatives aux échanges de renseignements entre les administrations fiscales*, Revue de droit international privé, 1908, p. 59.

de la Société, leur subordination aux organes propres de celle-ci: en prévoyant spécialement des Bureaux créés par conventions entre les Etats, les rédacteurs du Pacte ont vraisemblablement entendu laisser à ces organismes une large autonomie. L'exercice de l'autorité de la Société des Nations ne doit donc impliquer pour elle ni droit d'intervenir dans l'organisation intérieure des Bureaux (nomination de fonctionnaires, utilisation des ressources, etc.), ni droit d'imposer des modifications à l'organisation établie (changement du siège officiel, extension du domaine d'action, etc.). En dehors de la force morale qu'elle donnera aux Bureaux, l'affiliation officielle de ceux-ci à la Société aura simplement pour conséquences de permettre à cette dernière d'exercer son autorité dans les cas où des abus se révèleraient (par exemple, empiètement d'un Bureau sur les attributions d'un organe international, refus d'une juste coopération, activité insuffisante, etc.) ou de signaler et recommander à l'attention des Bureaux les améliorations utiles à leur fonctionnement dans l'intérêt commun (1). Une résolution de la première Assemblée de la Société des Nations en date du 8 décembre 1920 sur les rapports des organisations techniques avec le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations, a, tout en laissant à ces organisations l'autonomie nécessaire, donné au Conseil et à l'Assemblée un droit de contrôle sur leurs travaux qui, à l'avenir, pourra prévenir tous conflits fâcheux entres elles (2). — Ce sont, aux termes de l'article 24, seulement les Bureaux créés par traités ou accords *collectifs* qui doivent être placés sous l'autorité de la Société des Nations, et, à leur égard, une distinction est faite par le Pacte : ceux existant avant la mise en vigueur du Pacte n'y seront placés que si les parties à la convention qui les a créés y consentent; ceux créés postérieurement y seront soumis *de plano*. —

---

(1) M. van Eysinga (*L'œuvre de Barcelone exposée par quelques-uns de ses auteurs*, 1922, p. 15) a fort bien indiqué, dans les termes suivants, l'heureuse influence que la Société des Nations peut exercer vis-à-vis des Unions internationales pour éliminer entre elles des conflits de compétence : « Avant 1914, le nombre toujours croissant d'unions internationales et de conventions collectives donnait souvent lieu à la possibilité d'empiètements d'une de ces unions ou conventions sur le terrain d'une autre. L'exemple classique de ces empiètements a été la conférence pour la protection des vies humaines en mer, qui a empiété sur le terrain de trois autres unions ayant respectivement pour but la codification du droit maritime privé, la télégraphie sans fil et la police maritime. Au vieux problème du conflit des lois viendrait ainsi s'ajouter celui du conflit d'attributions entre unions internationales, lequel tendrait naturellement à s'aggraver du fait de l'inexistence d'un organe spécial pour résoudre ce genre de conflits. (Avec la Société des Nations), cette organisation existe maintenant ».

(2) V. le texte de cette résolution dans le Journal officiel de la Société des Nations, supplément spécial, janvier 1921, p. 12.

Est-ce à dire que l'autorité de la Société des Nations ne pourra jamais s'exercer vis-à-vis des Bureaux établis par des conventions *non collectives* ? Le paragraphe 2 de l'article 24 subordonne le placement de ces Bureaux à une double condition : 1° demande d'affiliation ; 2° consentement de la Société des Nations. La demande d'affiliation émanera du Conseil de direction du Bureau ayant reçu mandat à cet effet. C'est le Conseil de la Société qui se prononcera sur elle en toute liberté et souveraineté, après enquête faite par le Secrétariat général ou tout organisme compétent de la Société des Nations sur la constitution du Bureau, son personnel, sa situation financière, le but poursuivi par lui ; il pourra subordonner sa décision à certaines conditions proposées à l'acceptation du Bureau. La demande étant ici purement facultative, il semble que l'autorité de la Société devra être plus étendue sur les Bureaux créés par traités non collectifs que sur ceux établis par traités collectifs. — Le patronage donné à un Bureau par la Société des Nations ne doit pas en principe l'engager à lui fournir un appui financier en tout ou en partie. Pour qu'il en fût autrement, il faudrait une décision spéciale du Conseil conformément au dernier alinéa de l'article 24 (1). — La Société des Nations a fait en 1921 l'application de ces divers principes, notamment en ce qui touche le Bureau hydrographique international, le Bureau international d'assistance (siège à Paris), l'Institut international de commerce (siège à Bruxelles).

De la stipulation du Pacte de la Société des Nations relative aux Unions internationales on peut rapprocher un projet qui fut présenté en 1911 au Département des affaires étrangères des Etats-Unis. Ce projet tendait en effet à créer à la Haye un Bureau général international permanent qui serait « chargé notamment d'exercer une surveillance générale sur les Bureaux internationaux permanents déjà fondés et devant être fondés plus tard ». Aux termes de ce projet, qui en ce sens allait beaucoup plus loin que le Pacte de la Société des Nations, les Bureaux seraient fondus dans le Bureau général international dont ils deviendraient autant de départements perdant leur personnalité propre (2).

928bis. — Tous les actes qui constituent ou peuvent constituer des Unions internationales ou des traités collectifs dans l'intérêt commun des Etats au point de vue social ou économique forment ce

---

(1) V. le rapport de M. Hanotaux sur les principes à observer pour placer les Bureaux internationaux sous l'autorité de la Société des Nations, adopté à Genève par le Conseil de la Société le 27 juin 1921.

(2) V. Perrinjaquet, R. D. I. P., t. XVIII, p. 216.

que l'on peut appeler « le droit administratif international » (1). Mais, depuis la création de la Société des Nations, ce droit administratif présente un caractère un peu particulier. Abstraction faite de l'article 24 du Pacte de la Société des Nations qui permet de placer sous l'autorité de la Société les commissions ou bureaux internationaux, ce Pacte, dans plusieurs autres de ses articles, ainsi que certaines dispositions des traités de paix qui ont mis fin à la grande guerre ont prévu, indirectement ou directement, l'existence d'*Organismes techniques de la Société des Nations* devant aboutir à l'institution de règles internationales, communes aux divers Etats.

928[19]. — La première Assemblée de la Société des Nations en 1920 a d'abord, en exécution de l'article 23 du Pacte, décidé de créer, sous les noms de Comités permanents ou de Commissions consultatives, trois organismes techniques chargés de préparer le travail de l'Assemblée et du Conseil. Deux principes les règlementent: 1° les organismes techniques sont autonomes ; 2° ils sont soumis au contrôle du Conseil et de l'Assemblée de la Société des Nations (2). — Ce sont de ces organismes que nous devons en premier lieu nous occuper.

928[20]. — 1° Le premier organisme technique de la Société des Nations est de nature économique et financière : c'est la *Commission économique et financière,* divisée en deux sections, financière et économique, et qui est composée d'experts nommés librement par le Conseil. Cette institution s'inspire d'un organisme qu'une conférence tenue à Bruxelles, au début de 1920, sur l'initiative du Conseil de la Société des Nations, pour remédier aux désastres produits par la grande guerre et à la crise économique qui s'en suivit, avait elle-même envisagé sous le nom de « Comité provisoire financier et économique ». La Commission a un caractère provisoire, contrairement aux prévisions premières. D'après le premier projet, l'Assemblée devait en effet créer une organisation définitive et permanente destinée à remplacer le Comité de Bruxelles et qui devait comprendre deux organes: une conférence se réunissant périodiquement afin de tracer le plan de la réorganisation économique de l'Europe et une Commission permanente, organe représentatif se composant de délégués envoyés par tous les Etats membres de la Société des Nations et ayant deux assemblées spéciales chaque année. Mais, devant l'opposition de certains membres, elle dut se contenter d'un organisme provisoire,

(1) V. spécialement Neumeyer, *Internationales Verwaltungsrecht,* t. I, 1910 et t. II, 1922 ; *Le droit administratif international,* R. D. I. P., t. XVIII, p. 492.

(2) V. Rougier, *La première Assemblée de la Société des Nations,* R. D. I. P., 2e série t. III, p. 309, n° 59

et celui-ci est encore aujourd'hui demeuré tel, l'établissement d'une commission permanente ayant été subordonné par l'Assemblée de 1920 à la convocation d'une conférence spéciale qui n'a jamais eu lieu : les pouvoirs de la commission provisoire, fixés d'abord à un an, ont été successivement prolongés. Quoique provisoire, la Commission n'en a pas moins fait un travail considérable. Elle s'est occupée d'engager les gouvernements à rétablir l'équilibre dans leurs budgets, d'examiner le problème des doubles impositions et de l'évasion fiscale, d'étudier la question de l'unification des différentes législations en matière de lettres de change, celle de la concurrence déloyale et des fausses marques d'origine, celle de la statistique internationale, celle de la clause d'arbitrage en matière commerciale et celle de la suppression des formalités douanières inutiles ou arbitraires : à ce dernier égard, elle a provoqué la réunion à Genève d'une conférence qui a abouti à la signature d'une convention le 3 novembre 1923 (n° 917) ; elle a en outre collaboré à la question des finances de la Ville de Dantzig et à celle de la réorganisation financière de l'Autriche et du relèvement financier de la Hongrie.

928[21]. — 2° Le deuxième organisme technique que l'Assemblée de 1920 décida d'instituer est la *Commission consultative des communications et du transit*. Il a été établi du premier coup d'une façon définitive et permanente. Il se compose de conférences périodiques et d'une Commission permanente qui a le double rôle de Bureau permanent mettant en relation les gouvernements et d'organe consultatif auprès du Conseil. Deux conférences ont été constituées à Barcelone en 1920 et à Genève en 1922 qui ont eu comme résultat la signature de conventions et de résolutions sur la liberté du transit, sur le régime international des voies navigables, sur le droit au pavillon des Etats dépourvus de littoral maritime, sur le régime international des ports, sur le régime des voies ferrées, sur le transport en transit de l'énergie électrique et sur la force hydraulique. La Commission consultative fait, en cas de différends, office d'amiable conciliateur. Ainsi, au mois de juillet 1925, fonctionnant comme organe de conciliation, elle s'est occupée : du différend survenu au sein de la Commission internationale de l'Oder au sujet de l'étendue de la juridiction de cette Commission et de la question de la juridiction de la Commission européenne du Danube, notamment en ce qui concerne la partie comprise entre Galatz et Braïla : elle a été d'avis, à ce dernier égard, que la juridiction de la Commission européenne s'étend de Galatz à l'amont de Braïla dans les mêmes conditions que de la mer à Galatz et que la distinction entre la compétence de la Commission sur le fleuve et celle de l'autorité roumaine dans les ports ne doit pas être effectuée d'après une limite géographique, mais en se fondant sur

la distinction entre questions de navigation et questions de port (1).

928ᵐᵉ. — 3° La troisième organisation technique répondant aux prescriptions de l'article 23 du Pacte est relative à l'hygiène ; elle s'appelle *Organisation internationale permanente de l'hygiène*. A cette organisation l'Assemblée de 1920 a rattaché l'Office international d'hygiène publique, qu'un arrangement signé à Rome le 9 décembre 1907 avait établi à Paris, de telle sorte que finalement elle comprend quatre rouages distincts: 1° l'Office international, tel que la convention de 1907 l'avait organisé mais dont les attributions ont été quelque peu élargies ; 2° la Commission générale, composée de tous les délégués à l'Office international de Paris et de membres élus désignés par les Etats membres de la Société des Nations, qui représente l'Assemblée délibérante et doit se réunir au moins une fois par an ; 3° la Commission technique ou permanente, qui est un organe consultatif vis-à-vis du Conseil et un Comité ou Bureau permanent de la Commission générale vis-à-vis des membres de la Société : en font partie des membres nommés par les Etats ayant un représentant permanent au Conseil, cinq membres élus par la Commission générale et trois membres de droit, savoir : le Président de la Commission générale, un représentant de la Croix-Rouge et un représentant de l'Organisation internationale du travail ; 4° un Secrétariat international d'hygiène, dont les membres doivent avoir une science technique. L'organisme tel qu'il avait été ainsi prévu par l'Assemblée de 1920 entraîna certains inconvénients : il se produisit des froissements entre la Commission générale et l'Office international qu'on avait conservé de la convention de 1907 ; et, finalement, le statut élaboré ne fut pas ratifié. Mais, comme on voulait aboutir à des résultats pratiques, le Conseil décida de créer un organisme provisoire. On constitua donc un Comité composé de 12 membres, plus un délégué du travail et un autre de la Croix-Rouge. Et les fonctions attribuées au Comité provisoire d'hygiène furent les suivantes : 1° conseiller la Société des Nations en matière d'hygiène ; 2° établir des relations entre les services d'hygiène des différents pays ; 3° organiser un échange rapide d'informations sur les épidémies; 4° provoquer la conclusion d'accords internationaux nécessaires à toute action administrative dans les questions d'hygiène ; 5° collaborer avec l'Organisation du travail pour la protection des travailleurs contre les maladies et les accidents ; 6° collaborer avec la Société internationale de la Croix-Rouge; 7° conseiller les organisations bénévoles sur les question d'hygiène ; 8° organiser les services d'hygiène avec les pays intéressés. On

---

(1) Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations, juillet 1925, pp. 176-177.

prévoyait que si une épidémie sévissait dans un pays du monde, l'organisation de l'hygiène devrait prendre l'initiative des mesures administratives nécessaires en réunissant le personnel, en établissant des cordons sanitaires, etc. Cette organisation, de provisoire qu'elle avait été depuis 1920, est devenue en 1923, par suite d'un accord avec l'Office international d'hygiène publique, une organisation permanente (comp. n° 409ᵉ).

928ᵃ. — On peut encore citer comme organisme technique de la Société une organisation qui trouve sa base, non plus dans le pacte, mais dans les traités de paix eux-mêmes ayant mis fin à la guerre mondiale. Cette organisation est *l'Organisation internationale du travail,* dont s'occupent les parties XIII des traités. Destinée à améliorer les conditions du travail et à assurer la protection des travailleurs, elle comprend une Conférence générale, composée des représentants des membres de la Société des Nations et des autres Etats contractants, qui doit tenir une session au moins une fois par an, et un Bureau international, siégeant à Genève, sous la direction d'un Conseil d'administration de vingt-quatre personnes, qui a comme fonctions: la centralisation et la distribution de toutes informations concernant la règlementation internationale de la condition des travailleurs et du régime du travail, et en particulier l'étude des questions qu'il est proposé de soumettre aux discussions de la conférence en vue de la conclusion des conventions internationales, ainsi que l'exécution de toutes enquêtes spéciales prescrites par la conférence ; la rédaction et la publication d'un bulletin périodique; certains devoirs en ce qui concerne les différends internationaux. A la suite des conférences qui se sont réunies depuis sa création et se sont successivement occupées de la question des huit heures, de la condition des marins, de celle des travailleurs agricoles, du chômage, de l'emploi des femmes avant et après l'accouchement, de l'hygiène industrielle, de l'inspection du travail, des loisirs des ouvriers, de l'égalité de traitement des travailleurs nationaux et étrangers victimes d'accidents du travail, du travail de nuit dans les boulangeries, de la réparation des accidents du travail, des maladies professionnelles, etc., l'Organisation du travail a donné naissance à un certain nombre de conventions internationales concernant le régime du travail (comp. n° 409ᵉ) (1).

---

(1) V. Guerreau, *L'Organisation permanente du travail,* 1923.

APPENDICE

ENGAGEMENTS NON CONVENTIONNELS

929. — Les conventions ne sont pas les seules sources d'obligations entre les Etats. Comme en droit privé, certains actes unilatéraux et volontaires peuvent engendrer des engagements à la charge des Etats. Ces actes, suivant leur caractère licite ou illicite, reçoivent, comme en droit civil, les dénominations de *quasi-contrats*, de *délits* ou *quasi-délits*.

La notion du *quasi-contrat* est exacte en droit international ; mais elle offre peu d'intérêt pratique. — Les auteurs, Heffter surtout (*op. cit.*, § 100), se sont torturé l'esprit pour en trouver des exemples. On rencontrera peut-être, par hasard, un cas de *paiement indû*. — Mais la copropriété, l'indivision, l'acquisition en commun ne seront jamais laissées sans règlementation précise. En fait, un traité intervient toujours et règle les droits et les devoirs respectifs des Etats copropriétaires. — Ainsi, après la cession faite en commun à la Prusse et à l'Autriche des duchés de Schleswig et de Holstein par le traité de Vienne du 30 octobre 1864, ces deux Etats sentirent le besoin de faire cesser presqu'aussitôt l'exercice de leur *condominium* par la convention de Gastein du 14 août 1865.

Les *délits* et *quasi-délits* se produisent sous forme de lésions, d'atteintes illicites portées, volontairement ou involontairement, sans motifs légitimes, aux droits d'un autre Etat, à la liberté ou à l'honneur d'un de ses sujets.

Ex.: violation de frontière ; — abordage commis par un navire de la marine militaire en pleine mer, dans une rade ou dans un port ; — outrage au pavillon ; — capture illégale d'un navire en pleine mer ; — emprisonnement du consul anglais par Théodoros d'Abyssinie ; — assassinat de Roberjot et de Bonnier d'Alco, plénipotentiaires français, à Radstad, le 28 avril 1799; — assassinat des consuls français et allemand à Salonique ; — affaires à Vexaincourt et Raon-sur-Plaine en septembre 1887 : chasseurs

français, l'un tué, l'autre blessé, par un forestier allemand ; prompte réparation et indemnité de 50.000 francs payée à la veuve par le gouvernement allemand ; etc., etc.

Les atteintes illicites aux droits légitimes d'un Etat ou à ceux de ses sujets sont malheureusement assez fréquentes dans la vie internationale. — Ces délits ou quasi-délits peuvent avoir pour auteurs, soit un fonctionnaire de l'Etat ayant agi par ordre de son gouvernement, soit un fonctionnaire ayant agi sans mandat, soit un des regnicoles de l'Etat. — A quelles conditions et dans quelles limites la responsabilité de l'Etat est-elle engagée ? Nous avons déjà résolu la question (V. *Responsabilité des Etats*, n°s 298 à 298[20]).

QUATRIÈME PARTIE

LES CONTESTATIONS INTERNATIONALES

ET LES MOYENS DE LES RÉSOUDRE

---

930. — Etres politiques indépendants et libres, les Etats peuvent avoir des différends les uns avec les autres. — Ces différends ont pour causes des violations de droits, prétendues ou réelles, des atteintes à la sûreté, à l'indépendance, à l'honneur des Etats. — Chaque Etat a le droit et le devoir de veiller à sa propre conservation, au respect de ses droits et de ses intérêts légitimes, d'empêcher les autres Etats d'entraver son développement (n^os^ 235 et s.). — Chaque Etat est tenu de s'abstenir de tout tort de toute offense, de tout fait illicite ou injuste envers les autres Etats, et de réparer par une équitable satisfaction le préjudice qu'il a illégalement causé (n^os^ 298 et s.). Ce sont là vérités élémentaires, d'évidence.

Mais les droits et les devoirs internationaux des Etats ne sont pas encore réellement garantis et sanctionnés par une autorité supérieure aux Etats. Pas de tribunal suprême dont les décisions soient vraiment efficaces. Pas de force publique internationale dont puisse faire usage la communauté des nations (n^os^ 56 et s.).

Les droits des Etats n'ont pas, somme toute, d'autre garantie que celle résultant de la force de la vérité et de la justice, de la pression de l'opinion publique, de l'assentiment ou de la réprobation des autres Etats, et finalement de leur propre puissance matérielle.

Mais, lorsqu'un différend s'élève entre deux ou plusieurs Etats, ils ont le devoir *moral*, et presque toujours un réel *intérêt*, à épuiser, avant que de recourir à la lutte à main armée, tous les autres moyens aptes à amener une solution. Essayer de dénouer et de résoudre un litige sans faire appel à la force brutale des armes est un devoir d'humanité. C'est le meilleur moyen de faire

triompher raison et bon droit. — Qui recourt tout d'abord à la guerre sans préalablement essayer d'autres modes de solution, inflige à sa cause un préjugé défavorable. Dans les conflits internationaux, comme et plus encore que dans les litiges privés, à raison des conséquences plus graves, plus profondes, qui seront engendrées par la lutte, les contendants doivent user de modération et de prudence.

Les moyens auxquels les Etats, divisés par un différend, peuvent recourir préalablement à l'état de guerre proprement dit se rangent en deux catégories : procédés amiables ; mesures coercitives, spéciales ou localisées. — Dans la première catégorie se placent les négociations diplomatiques, les bons offices ou la médiation d'un Etat tiers, les conférences, les congrès, l'arbitrage. — Dans la deuxième, les mesures de rétorsion et de représailles, le séquestre, l'embargo, le blocus dit pacifique (1). — A l'un et à l'autre points de vue, le pacte de la Société des Nations a introduit dans le droit international des règles nouvelles.

---

(1) Comp. Anzilotti, *I modi di risoluzione delle controversie internazionali*, 1916. — Prida, *Conflictos internacionales del siglo XIX*, 1901.

LIVRE PREMIER

MOYENS D'ENTENTE PACIFIQUE

—

930[1]. — Les moyens d'entente pacifique se ramènent à deux ordres d'idées. C'est tantôt par la *diplomatie* et tantôt par le *droit* que se résolvent pacifiquement les différends entre les Etats. On doit donc distinguer des moyens diplomatiques et des moyens juridiques.

CHAPITRE PREMIER

MOYENS DIPLOMATIQUES

SECTION I. — **Négociations diplomatiques**

931. — Les négociations diplomatiques, se manifestant sous forme d'échange de dépêches, d'explications verbales, de notes, etc..., sont au premier rang des moyens pacifiques de résoudre un conflit (V. n° 792).

Fréquemment, les hommes d'Etat les accompagnent, les font précéder ou suivre d'un appel à l'opinion publique. Cette opinion, éveillée et excitée par la publication de divers documents, pèsera de toute son influence sur les gouvernements et sur l'esprit des représentants des Etats, des négociateurs. — Mais l'arme est dangereuse. La presse peut servir à tromper l'esprit public, à l'égarer. Le prince de Bismarck a montré une habileté inouïe à se servir de la presse de tous les pays, et surtout de la presse anglaise, pour tromper l'opinion publique et la rendre favorable à ses desseins.

Quelques publicistes discutent le point de savoir si l'arrangement amiable, qui succède à une négociation diplomatique, constitue une renonciation unilatérale ou un désistement réciproque. — Querelle de scolastiques : question de fait. — L'accord sera constaté par un traité ou par un échange de notes identiques. Il faut consulter le traité ou les notes pour déterminer, dans chaque cas, le caractère de l'arrangement intervenu.

SECTION II. — **Congrès ou conférences**

932. — Les congrès ou conférences, comme voies conduisant à la solution d'un litige, à l'avortement d'un conflit, se recommandent par de sérieuses considérations. — Les hommes cèdent souvent à la raison ce qu'ils se croiraient obligés de refuser aux menaces de recours à la force. S'incliner devant la logique démonstrative d'un exact raisonnement n'implique pas un aveu

d'infériorité. — Renoncer à une prétention injustifiée, après une discussion approfondie et courtoise, n'est ni impuissance à faire respecter son droit, ni encouragement à de futurs empiètements. — Une conférence, ou un congrès, aboutit généralement à un règlement équitable d'un litige. Si le point discuté est difficile à régler selon le droit positif reconnu, la conférence tend à faciliter un accord transactionnel, ou même un compromis, bien préférable à la guerre. — Dans ces réunions de plénipotentiaires, les représentants des Etats examinent en commun l'objet du différend et l'état du droit international. Ils s'éclairent par les coutumes, les usages, les précédents. Chaque Etat y délibère sur le pied d'une complète égalité, dans la plénitude de sa souveraineté (n° 272).

Mais un désir commun et sincère de régler le conflit sans recourir aux armes doit animer tous les membres du congrès. — Le problème doit être bien limité, nettement défini: l'objet du conflit, circonscrit et bien déterminé.

Certains congrès ou conférences ont utilement fait disparaître des causes de conflits et empêché l'éclosion de sérieuses difficultés.

Mais les propositions de congrès ont été souvent un moyen dilatoire, employé par des hommes d'Etat désireux de gagner du temps. Bismarck et Gortschakoff en ont usé avec habileté contre Napoléon III.

La conférence d'Algéciras, qui se réunit au début de l'année 1906, a eu pour objet de régler la question du Maroc qui avait soulevé certaines difficultés entre l'Allemagne et la France.

La conférence qui se tint à Londres en 1913 entre les ambassadeurs des grandes puissances, en même temps qu'elle contribua à maintenir la paix entre ces puissances, a résolu certaines questions délicates qui menaçaient de brouiller plusieurs Etats de l'Europe et a préparé la conclusion de la paix entre la Turquie et les Etats balkaniques (1).

Le 26 juillet 1914, après l'ultimatum adressé par l'Autriche à la Serbie au sujet de l'assassinat de l'archiduc François-Ferdinand à Sarajevo, et qui fut l'origine de la guerre mondiale de 1914-1919, le ministre britannique des affaires étrangères, Sir E. Grey, proposa que les quatre grandes puissances, Allemagne, France, Grande-Bretagne et Italie, se réunissent en une conférence à Londres « pour essayer d'arranger les choses » ; sa proposition demeura sans résultat (2).

---

(1) V. Vlietinck, *L'action des puissances durant la crise balkanique*, R. D. I., 2e série, t. XV, pp. 617 et s.

(2) V. Roches, *Manuel des origines de la guerre*, 1919, p. 193. — Stowell, *The diplomacy of the war of 1914*, 1915, p. 197.

SECTION III. — **Bons offices et médiation** (1)

932[1]. — A. — BONS OFFICES. — Une tierce puissance peut juger bon d'offrir son entremise pour faire cesser un différend entre deux Etats. Elle peut intervenir en proposant ses *bons offices*. Ceux-ci peuvent aussi être réclamés d'un tiers Etat par l'une ou l'autre ou par les deux parties en litige. Les bons offices sont la forme la moins accentuée de l'immixtion. — Ils consistent, de la part d'une puissance tierce, à user de son influence morale pour renouer entre les Etats en conflit les négociations rompues, pour les amener à se faire des concessions réciproques. L'Etat qui offre ses bons offices ne prend pas une part directe aux négociations ou aux arrangements qui peuvent intervenir.

933. — B. — MÉDIATION. — La *médiation* d'un Etat tiers est aussi un moyen utile, efficace, pour apaiser un conflit, résoudre un litige né entre deux Etats. La médiation a un caractère plus solennel et implique une ingérence plus accentuée que les bons offices. — L'Etat tiers, ami des deux Etats contendants, intervient pour préparer les bases d'un arrangement. Il ne se contente pas de mettre en présence les Etats en litige pour les amener à entrer en négociations, il prend une part directe à celles-ci: il cherche une solution de fond et non pas seulement une base nouvelle de négociations.

933[1]. — La médiation d'un Etat tiers peut être réclamée par l'une ou par les deux parties.

La médiation est quelquefois spontanément offerte par l'Etat tiers. — Démarche délicate, dans laquelle on ne saurait apporter une trop grande prudence. — La proposition peut avoir parfois un caractère blessant. Elle déguise mal quelquefois un désir de prépotence, un secret penchant à la domination. Impossible de formuler des règles abstraites. C'est affaire de tact, appréciation des circonstances. — Des publicistes se demandent si les puissances neutres peuvent offrir leur médiation à des Etats déjà belligérants; Hubner et Phillimore penchaient pour l'affirmative, Galliani pour la négative. Pas de principe absolu; pure question de tact politique.

---

(1) V. Bredin, *De l'amiable compositeur*, 1897. — Fourchault, *De la médiation*, 1900. — Mélick, *La médiation et les bons offices*, 1900. — Mueller, *La convention de la Haye du 18 octobre 1907 sur le droit de la médiation de la part des Etats neutres et la question d'une médiation pontificale*, 1917. — Politis, *L'avenir de la médiation*, R. D. I. P., t. XVII, p. 136. — Wagner, *Zur Lehre von den Streiterledigungsmittels des Völkerrechts*, 1900. — Zamfiresco, *De la médiation*, 1911. — Comp. Hoijer, *La solution pacifique des litiges internationaux avant et depuis la Société des Nations*, 1925, pp. 31 et s.

933[2]. — La médiation peut être individuelle ou collective, émaner d'un seul Etat ou de plusieurs, qui se réunissent en conférence (V. n° 937).

934. — Le médiateur ne joue pas le rôle d'un juge: il n'a pas le droit d'imposer la solution qui lui paraît juste. — Il n'est qu'un amiable intermédiaire. Il doit tendre à concilier les intérêts divergents, suggérer les bases d'une entente, donner son avis sur les propositions respectives. — Il laisse aux parties litigantes toute liberté pour se rallier ou non à la solution proposée : une médiation imposée porterait atteinte à leur indépendance, à leur souveraineté. A ce titre on doit dire que la médiation n'a pas un caractère obligatoire. — Elle n'est pas davantage obligatoire en ce sens qu'une tentative de conciliation doit précéder tout conflit armé. L'Etat requis est libre de refuser sa médiation et l'Etat auquel elle est offerte est libre de la décliner. Mais, remarque Rivier (1), une puissance garante ne peut refuser sa médiation si l'Etat garanti la sollicite. — Un certain nombre d'auteurs considèrent que la médiation est tout au moins un devoir moral qui s'impose aux Etats en vertu du principe de la solidarité internationale: ceux-ci, disent-ils, ont le devoir moral d'offrir leur médiation ou d'accepter d'être médiateurs (2). Mais l'opinion contraire compte aussi des partisans (3). Despagnet (4) estime qu'il y a là « une question éminemment relative qui dépend de l'appréciation des circonstances et qui est subordonnée à la conciliation du devoir d'empêcher autant que possible les hostilités avec la sauvegarde de ses propres intérêts et le maintien de ses propres droits ».

Le rôle du médiateur est des plus délicats. Il doit constamment faire preuve d'esprit de justice et de modération, de la plus stricte impartialité. Il peut et doit user de son autorité morale pour amener une réconciliation; mais il doit s'abstenir de toute pression intempestive ou partiale et ne jamais recourir aux menaces. — On parle parfois de médiation *armée*. C'est une expression inexacte. Une médiation armée n'est pas une véritable médiation, car celle-ci n'implique jamais le recours à la force; elle n'est pas autre chose qu'une intervention (5).

La médiation ne suppose pas nécessairement un litige au sens strict du mot, un différend que peut régler un juge; elle peut

---

(1) Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 164.

(2) V. Kamarowsky, *Le tribunal international*, p. 88. — Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. VI, § 2591. — Zamfiresco, *op. cit.*, p. 52.

(3) V. Hautefeuille, *Droits et devoirs, etc.*, t. II, p. 470.

(4) Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, n° 474.

(5) V. Zamfiresco, *op. cit.*, p. 54.

intervenir aussi en cas de conflits d'intérêts, de difficultés politiques.

934¹. — Si la médiation n'est pas obligatoire en ce sens que les conseils du médiateur doivent être suivis ou qu'elle doit avoir lieu avant tout conflit (n° 934), on peut cependant parler, dans deux cas, de médiation obligatoire en prenant ce mot au second de ces points de vue: 1° Deux Etats peuvent d'avance s'engager, en cas de difficultés surgissant entre eux, à demander l'intervention d'une tierce puissance. V. en ce sens art. 8, traité de Paris du 30 mars 1856 (n° 936); art. 12, acte de Berlin du 26 février 1885 (n° 941). — 2° Un Etat peut s'engager à offrir à un autre sa médiation dans le cas où celui-ci aurait des difficultés avec une autre puissance. Ainsi, par un traité passé avec la Chine le 29 juillet 1858, les Etats-Unis ont promis à celle-ci leur médiation si elle se trouvait en conflit avec une puissance européenne; ils ont exécuté leur engagement en 1884 lorsque la Chine eut des difficultés avec la France: ils offrirent leur médiation, que la France n'accepta pas. V. aussi traité du 11 juin 1873 entre Allemagne et Perse.

934². — Dans certains traités récents conclus par les Républiques de l'Amérique du Sud, l'éventualité d'un recours à la médiation a été expressément prévue. Ainsi les traités du 12 juin 1895 entre le Costa-Rica et le Salvador, du 20 octobre 1894 entre le Honduras et le Nicaragua, du 2 mars 1895 entre le Honduras et le Guatemala et du 19 janvier 1895 entre le Honduras et le Salvador stipulent qu'en cas de conflit où seraient engagées les Républiques américaines, les parties contractantes offriront leur médiation. — Une tentative en faveur de la médiation obligatoire s'est manifestée dans un traité du 28 avril 1894 entre la Colombie et l'Espagne et dans une convention, qui n'a pas été ratifiée, entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne du 12 janvier 1897: le premier de ces actes oblige les gouvernements en conflit à accepter la médiation ou les bons offices d'un gouvernement ami pour la solution amiable de tout différend (art. 1), et le second exige que les parties ne recourent à aucune mesure d'hostilité avant d'avoir, ensemble ou séparément, requis la médiation d'une ou plusieurs puissances amies (art. 6).

934³. — Les fonctions de médiateur prennent fin soit par leur succès, soit par leur échec. Dans le premier cas, on dresse un acte de médiation, c'est-à-dire un traité qui constate l'heureuse issue de la médiation et contient l'arrangement intervenu. Dans le second, afin de bien fixer le moment où le médiateur est déchargé de la tâche qu'il a assumée, il est constaté soit par l'une des parties en litige, soit par le médiateur lui-même, que les moyens de conciliation proposés ne sont pas acceptés.

934⁴. — Le médiateur, ne participant pas au traité par lequel les Etats en conflit mettent un terme à leur différend, ne peut en réclamer l'exécution, même si ce traité est dû à son action médiatrice: ainsi, pour ce motif, on repoussa la prétention de Napoléon III d'exiger l'observation de l'article 5 du traité de Prague du 23 août 1866 conclu, grâce à sa médiation, entre l'Autriche et la Prusse au sujet de la cession à la Prusse, sous certaines réserves, du Schleswig et du Holstein. — Il n'est pas davantage garant du pacte passé à la suite de sa médiation. Toutefois il peut s'engager, par une convention spéciale, à garantir l'accord conclu: c'est notamment ce que firent la France et la Russie le 13 mai 1779 vis-à-vis du traité de Teschen conclu entre l'Autriche et la Prusse grâce à leur médiation (1).

934⁵. — On donne parfois à la médiation le nom de bons offices, La diplomatie a pris souvent les deux expressions comme synonymes: ainsi l'article 8 du traité de Paris du 30 mars 1856 et le 23ᵉ protocole du Congrès de Paris du 14 avril 1856, expression d'un vœu de Lord Clarendon ; de même les conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907 (art. 2 et s.). En réalité, ces moyens d'action sont identiques par leur nature juridique : il s'agit dans les deux cas d'un Etat qui s'entremet, soit requis, soit spontanément, pour amener une solution pacifique par ses conseils et par son influence sans imposer sa décision. Les deux procédés se distinguent avant tout par le degré d'intensité de leur caractère: les bons offices peuvent se transformer facilement en médiation. Des auteurs signalent une différence plus marquée entre les bons offices et la médiation : « Le tiers qui impose ses bons offices, remarque M. Zamfiresco (2), n'a besoin d'aucun consentement pour donner des conseils à l'une ou à l'autre des parties, tandis que la médiation ne peut pas exister sans le consentement des parties et du médiateur ».

935. — C. — Conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907. — Les conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et 18 octobre 1907, touchant la solution pacifique des conflits internationaux, se sont occupées des bons offices et de la médiation (titre II, art. 2-8). Leurs dispositions à cet égard sont identiques sauf sur un point: à l'article 3 on inséra en 1907 le mot « désirable » à la suite du mot « utile », de telle sorte que l'offre des bons offices ou de la médiation soit considérée par les puissances non seulement comme utile, mais encore comme désirable; ce changement, quoiqu'il pût paraître en lui-même peu considérable, avait son importance, car il constituait un premier pas vers

---

(1) V. Zamfiresco, *op. cit.*, p. 25.
(2) *Op. cit.*, p. 8.

l'obligation morale qui avec le temps pourra donner naissance à une obligation légale. — C'est sur un projet déposé par la Russie, amendé par une proposition de l'Italie, qu'en 1899 la discussion s'engagea; en 1907 on prit pour base le texte adopté en 1899 (1).

935[1]. — Les actes de 1899 et de 1907 prévoient deux sortes de médiation: la médiation *ordinaire*, telle qu'on la concevait jusqu'alors (art. 2-3), qui peut être provoquée ou spontanée, et une médiation *spéciale*, organisée d'une façon toute particulière, dont l'idée revient à M. Holls, de la délégation américaine (art. 8).

1° *Médiation ordinaire.* — Deux cas de médiation ordinaire : 1° médiation *demandée* par les parties en litige; 2° médiation *offerte spontanément* aux Etats en conflit. Ils sont respectivement indiqués comme suit dans les artices 2 et 3 des conventions de 1899 et de 1907: « Art. 2. En cas de dissentiment grave ou de conflit, avant d'en appeler aux armes, les puissances contractantes conviennent d'avoir recours, en tant que les circonstances le permettront, aux bons offices ou à la médiation d'une ou de plusieurs puissances amies. — Art. 3. Indépendamment de ce recours, les puissances contractantes jugent utile et désirable (les mots: *et désirable* ont été ajoutés en 1907) qu'une ou plusieurs puissances étrangères au conflit offrent de leur propre initiative, en tant que les circonstances s'y prêtent, leurs bons offices ou leur médiation aux Etats en conflit. Le droit d'offrir les bons offices ou la médiation appartient aux puissances étrangères au conflit, même pendant le cours des hostilités. L'exercice de ce droit ne peut jamais être considéré par l'une ou l'autre des parties en litige comme un acte peu amical ».

2° *Médiation spéciale.* — La médiation spéciale, qu'on appelle aussi *médiation de concert* ou *médiation bilatérale*, est stipulée en ces termes par l'article 8 des conventions de la Haye: « Les puissances contractantes sont d'accord pour recommander l'application, dans les circonstances qui le permettent, d'une médiation spéciale sous la forme suivante. En cas de différend grave compromettant la paix, les Etats en conflit choisissent respectivement une puissance à laquelle ils confient la mission d'entrer en rapport direct avec la puissance choisie d'autre part, à l'effet de prévenir la rupture des relations pacifiques. Pendant la durée de ce mandat dont le terme, sauf stipulation contraire, ne peut excéder trente jours, les Etats en litige cessent tout rapport direct au sujet du conflit, lequel est considéré comme déféré exclusivement aux puissances médiatrices. Celles-ci doivent appliquer tous leurs efforts à régler le différend. En cas de rupture effective des relations pacifiques, ces puissances demeurent chargées de la mission

---

(1) V. Zamfiresco, *De la médiation*, 1911, pp. 147 et s.

commune de profiter de toute occasion pour rétablir la paix » (1). Les puissances médiatrices remplissent en pareil cas le rôle de témoins dans un duel. Cette médiation spéciale a un caractère purement facultatif. — A la conférence de 1907, la délégation de Haïti proposa de modifier l'article 8 sur la médiation spéciale, en ce sens que les deux puissances désignées par les parties devraient, non pas faire elles-mêmes office de médiateurs, mais nommer celui qui sera chargé d'exercer la médiation. Cette proposition ne fut pas accueillie: on estima que l'entente serait parfois difficile à réaliser sur le choix d'un médiateur.

335². — D'après les conventions de la Haye, la médiation n'est pas à proprement parler obligatoire: le recours à la médiation (et aussi aux bons offices) n'y est en effet prévu que si les parties en « conviennent » et « en tant que les circonstances le permettront ». On doit toutefois remarquer que cette dernière réserve, en même temps qu'elle écarte la médiation proprement obligatoire, limite aussi dans une certaine mesure la liberté pour les parties de se refuser à une médiation: du moment qu'il leur faut invoquer une excuse, si facile soit-elle, pour s'y soustraire, leur liberté n'est plus entière. Il faut faire une remarque analogue en ce qui concerne l'offre de médiation (ou de bons offices) de tierces puissances, car l'article 3 déclare utile et désirable que des puissances étrangères au conflit fassent une offre « en tant que les circonstances s'y prêtent » : on a ainsi reconnu, dans des termes d'ailleurs très atténués, l'idée d'un devoir moral pour les tiers (2). On n'osa pas aller plus loin : admettre ouvertement l'obligation de la médiation eût été courir à un échec certain, car la plupart des grandes puissances et beaucoup d'Etats, soucieux de leur dignité, ne l'auraient point acceptée. On le vit bien à la réponse que fit l'Allemagne en 1899 (discours de M. Zorn) à la proposition de M. Asser, au nom des Pays-Bas, demandant que les parties fussent sans aucune réserve tenues de recourir à la médiation (3), et aussi à la déclaration de la délégation ottomane à la fin de la conférence de 1899 et dont il lui a été donné acte portant: « Il est formellement entendu que le recours aux bons offices et à la médiation est purement facultatif et ne saurait en aucun cas revêtir un caractère obligatoire ou dégénérer en

---

(1) V. de Lapradelle, *La Conférence de la Paix*, R. D. I. P., t. VI, pp. 758 et s. — Mérignhac, *La Conférence internationale de la Paix*, 1900, pp. 265 et s.

(2) Comp. Politis, *op.* et *loc. cit.*, pp. 149 et 153.

(3) Sur les discussions auxquelles a donné lieu, à la première conférence de la Haye, la question de la médiation obligatoire, V. Zamfiresco, *op. cit.* pp. 163 et s.

intervention ». — Les projets soumis à la Conférence en 1899 étaient un peu différents des textes définitivement adoptés. 1° Le projet de la Russie semblait faire de la médiation un recours obligatoire pour les parties, car son article 2 portait que les Etats litigants, avant d'en appeler aux armes, « auront recours » à la médiation (ou aux bons offices), mais l'obligation qu'il prévoyait était très atténuée puisqu'il l'accompagnait de la réserve : « en tant que les circonstances l'admettraient ». En ce qui concerne l'offre par des puissances tierces, le projet russe avait bien aussi le désir, tout en l'exprimant en des termes voilés, d'en faire un « devoir » de ces puissances (1). 2° La proposition de l'Italie était plus nette, Pour le recours des parties à la médiation, elle divisait les conflits en deux catégories: dans un certain nombre de cas limitativement énumérés (mais dont elle ne présentait pas la liste), elle « obligeait » les parties en litige à recourir à la médiation ; dans tous les autres cas, elle déclarait le recours « facultatif, », tout en le recommandant. Quant à l'offre de la médiation par les tiers, elle mettait nettement en vue qu'elle constituait pour eux un « droit » et, en vue de faciliter l'exercice de ce droit, elle proposait de dire que l'initiative des tiers ne pourrait jamais être reprochée comme un acte peu amical ; c'est, on l'a vu, une proposition que les conférences de la Haye ont finalement acceptée.

935³. — Aux termes des conventions de la Haye, la médiation ne peut pas intervenir dans tous les différends: c'est seulement en cas de « dissentiment grave » ou de « conflit », c'est-à-dire en cas de dissidences mettant en péril les relations pacifiques, qu'il peut en être question: on estime donc que dans les différends de peu de gravité, les négociations directes seront suffisantes. Poussée plus loin, l'action d'un tiers pourrait constituer une ingérence sans raison d'être et non sans danger. La gravité du litige est nécessaire pour le cas de médiation *offerte* comme pour celui de médiation *demandée:* c'est ce qui a été reconnu expressément dans les procès-verbaux de la conférence de 1899 (2).

935⁴. — Les conventions de la Haye déterminent d'une manière très nette le caractère de la médiation (ou des bons offices) et les fonctions du médiateur. — « Les bons offices et la médiation, soit sur le recours des parties en conflit, soit sur l'initiative des puissances étrangères au conflit, déclare leur article 6, ont exclusive-

(1) V. la note explicative, *in fine*, de la Russie sur l'article 5 de son projet. Procès-verbaux de la première Conférence de la Paix, 2e édition, 1re partie, p. 124.

(2) V. Rapport de M. Descamps, Procès-verbaux de la conférence, 1re partie, p. 78.

ment le caractère de conseil et n'ont jamais force obligatoire ». « Le rôle du médiateur, ajoute l'article 4, consiste à concilier les prétentions opposées et à apaiser les ressentiments qui peuvent s'être produits entre les Etats en conflit ».

935⁵. — Quels sont les effets de la médiation et dans quels cas cesse la mission de médiateur ? Les conventions de la Haye répondent à ces deux questions. Afin de rendre la médiation plus facilement acceptable, elles n'y attachent pas nécessairement comme conséquence immédiate et normale l'interruption de la mobilisation ou des autres mesures préparatoires, mais laissent aux Etats intéressés la liberté de stipuler éventuellement par une convention cette suspension. C'est ce que dit leur article 7: « L'acceptation de la médiation ne peut avoir pour effet, sauf convention contraire, d'interrompre, de retarder ou d'entraver la mobilisation et autres mesures préparatoires à la guerre. Si elle intervient après l'ouverture des hostilités, elle n'interrompt pas, sauf convention contraire, les opérations militaires en cours ». Cet effet de la médiation est applicable à tous les cas de médiation: médiation spéciale ou médiation ordinaire (1). — L'article 5 des deux conventions prévoit en ces termes la cessation des fonctions de médiateur: « Les fonctions du médiateur cessent du moment où il est constaté, soit par l'une des parties en litige, soit par la médiateur lui-même, que les moyens de conciliation proposés par lui ne sont pas acceptés ».

La médiation est un moyen utile, mais trop méconnu, trop délaissé dans la pratique internationale. Il suppose chez les Etats contendants un désir secret de s'accorder, et chez l'Etat médiateur un complet désintéressement, une absence absolue d'arrière-pensée et de secrète convoitise.

935⁶. — La crainte que la médiation offerte par un Etat ne soit pas désintéressée et ressemble par trop à une intervention peut conduire à envisager sous un autre aspect l'idée de médiation. Au lieu qu'un Etat offre sa médiation aux parties litigantes, on concevrait qu'il leur proposât de recourir à la médiation d'un *tiers;* peut-être pourrait-on confier au Bureau de la Cour de la Haye, organisé par les conférences de la Paix de 1899 et 1907 (n° 950²), le soin de faire cette proposition. Mais comment le tiers médiateur sera-t-il choisi? Celui-ci devrait être pris non parmi les Etats, mais dans les rangs d'hommes ou de corporations d'une compétence et d'une moralité reconnues: on pourrait même former de ces hommes ou de ces corporations une liste spéciale : cette liste serait dressée soit par les Etats isolément, comme cela a lieu

---

(1) V. Rapport de M. Descamps en 1899 sur l'article 8, Procès-verbaux 1re partie, p. 80.

pour les membres de la Cour de la Haye (n° 950²), soit collectivement par le vote unanime des conférences périodiques de la Paix. C'est aussi parmi les personnes privées ou des institutions particulières, dans une « liste de médiateurs », que les parties indiqueraient librement l'individualité à laquelle elles veulent s'adresser. Tel est le système qui a été préconisé en 1910 par M. Politis (1). Il peut invoquer comme précédent le recours à la médiation du Pape Léon XIII dans l'affaire des Carolines en 1885 et l'appel à la Commission internationale de navigation du Congo prévu par l'article 8 de l'acte de Berlin du 26 février 1885. — Il convient de rapprocher de ce système l'article 27 de la convention du 29 juillet 1899 et l'article 48 de la convention du 18 octobre 1907, sur le règlement pacifique des conflits internationaux, qui disposent en ces termes au sujet de l'arbitrage: « Les puissances signataires considèrent comme un devoir, dans le cas où un conflit aigu menacerait d'éclater entre deux ou plusieurs d'entre elles, de rappeler à celles-ci que la Cour permanente (Cour permanente d'arbitrage) leur est ouverte. En conséquence, elles déclarent que le fait de rappeler aux parties en conflit les dispositions de la présente convention et le conseil donné dans l'intérêt de la paix de s'adresser à la Cour permanente ne peuvent être considérés que comme actes de bons offices » (n° 950²).

935ᵀ. — En 1924, une idée analogue à celle de M. Politis s'est fait jour encore en ce qui concerne la médiation: l'Association russe a proposé à Lyon à l'Union des Associations pour la Société des Nations de créer un organe spécial composé, à l'instar d'une Cour de justice internationale, de personnes privées, indépendantes de leurs gouvernements respectifs, pour faciliter la solution des conflits politiques et d'intérêts. Déjà douze ans auparavant, en 1912, M. Efremoff, au nom du groupe russe, avait présenté à l'Union interparlementaire un projet sur la création d'un Institut international de médiateurs (2).

936. — D. — PRATIQUE DES BONS OFFICES ET DE LA MÉDIATION. — Les bons offices et la médiation sont des procédés exaltés par les uns, dénigrés par les autres. — Ils ont eu des succès; ils ont été souvent impuissants. — L'histoire offre quelques exemples de bons offices et de médiation. Aujourd'hui, avec l'interdépendance et la solidarité économique qui, liant de plus en plus les Etats, font qu'une guerre entre deux pays a sa répercussion sur tous les

---

(1) *Op. cit.*, R. D. I. P., t. XVII, pp. 156 et s.

(2) V. Efremoff, *L'organisation de la médiation*, R. D. I., 3ᵉ série, t. VI, p. 201. — V. rapport de M. Efremoff sur l'organisation de la médiation à l'Union interparlementaire, Compte-rendu de la XVIIᵉ conférence de l'Union interparlementaire, 1912, p. 82.

autres, les bons offices et la médiation ont une importance toute particulière.

936[1]. — L'article 11 du traité de Bâle du 16 germinal an III entre la France et la Prusse prévoit le cas où un Etat a le devoir juridique d'accepter l'interposition amiable d'une tierce puissance. Il déclare, en effet : « La République française accueillera les bons offices de S. M. le roi de Prusse en faveur des Princes ou Etats de l'Empire germanique qui désireront entrer directement en négociations avec elle et qui, pour cet effet, ont déjà réclamé ou réclameront encore l'intervention du roi ». — De l'article 11 de la convention de Dresde du 22 juillet 1807 entre le France et la Saxe il résulte qu'une puissance tierce peut être obligée de prêter ses bons offices à la suite d'engagements pris ou de promesses faites. Cet article dispose: « Sa Majesté l'empereur Napoléon promet de joindre ses bons offices aux démarches que fera Sa Majesté le roi de Saxe vis-à-vis de la cour de Rome à l'effet de conclure un concordat qui règle la circonscription des diocèses et les divers détails de police ecclésiastique dans le duché de Varsovie ».

936[2]. — A la suite de la longue et cruelle guerre de Crimée, l'opinion publique était inquiète. Elle redoutait de voir se produire trop aisément de grandes luttes. Ces inquiétudes étaient partagées par les chefs d'Etat, par les vainqueurs qui avaient dû faire de grands sacrifices d'hommes et d'argent. — Ces préoccupations se manifestèrent au congrès de Paris et amenèrent l'adoption de l'article 8 du traité du 30 mars 1856 entre l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie, la Sardaigne et la Turquie : « S'il survenait entre la Sublime Porte et l'une ou plusieurs autres des puissances signataires un dissentiment qui menaçât le maintien de leurs relations, la Sublime Porte et chacune des puissances, avant de recourir à l'emploi de la force, mettront les autres parties contractantes en mesure de prévenir cette extrémité par leur *action médiatrice* ». Cette clause n'avait pas une très grande portée: elle n'obligeait que les Etats signataires du traité du 30 mars. — A la séance du 16 avril 1856 de la Conférence de Paris, Lord Clarendon, incité par MM. Henri Richard et Sturge, membres de la Société des Amis de la paix, proposa d'étendre la stipulation de l'article 8 et de lui donner une application générale. Après discussion entre les plénipotentiaires de la conférence, fut adopté le protocole suivant: « MM. les plénipotentiaires n'hésitent pas à exprimer, au nom de leurs gouvernements, le vœu que les Etats entre lesquels s'élèverait un dissentiment sérieux, avant d'en appeler aux armes, eussent recours, en tant que les circonstances l'admettraient, aux bons offices d'une puissance amie. MM. les plénipotentiaires espèrent que les gouvernements non représentés au congrès s'associeront à la pensée qui a

inspiré le vœu consigné au présent protocole ». Quarante Etats environ adhérèrent à cette clause. — Cette déclaration avait l'apparence d'un progrès: mais elle ne constituait qu'un vœu, et qu'un vœu bien platonique: *en tant que les circonstances l'admettraient*, disaient les plénipotentiaires. Et pouvaient-ils s'exprimer autrement ? — Quant aux publicistes, qui demandent la transformation de ce vœu en une règle contractuelle obligatoire, se rendent-ils bien compte de la véritable portée de la mesure par eux sollicitée ? (1).

937. — Par l'article 13 du traité de Tilsitt du 7 juillet 1807, l'empereur Napoléon déclara accepter la médiation de l'empereur de Russie à l'effet de négocier et de conclure un traité de paix définitive entre la France et l'Angleterre, et, par l'article 23 du même traité, l'empereur de Russie déclara accepter la médiation de l'empereur des Français à l'effet de négocier et de conclure une paix avantageuse et honorable aux deux Empires. — Dans la convention franco-autrichienne de Dresde du 30 juin 1813, l'empereur d'Autriche offrit sa médiation pour la paix générale ou continentale (art. 1) et l'empereur des Français dit l'accepter (art. 2).

En 1866, après la bataille de Sadowa (3 juillet), l'empereur Napoléon III offrit sa médiation à l'Autriche et à la Prusse pour amener la signature des préliminaires de Nikolsbourg (2).

En 1867, lors de l'affaire du duché de Luxembourg qui faillit mettre aux prises la France et la Prusse, la diplomatie européenne ne resta pas inactive. M. de Beust, ministre autrichien, prit l'initiative de l'intervention de l'Europe en faveur du maintien de la paix et proposa la solution qui fut finalement adoptée, consistant dans la démolition de la forteresse et la neutralisation du grand-duché. Le 23 avril 1867, la Russie proposa la réunion d'une conférence à Londres pour régler cette question du Luxembourg. — Sur invitations adressées par le roi des Pays-Bas, souverain du grand-duché, les puissances signataires du traité du 19 avril 1839 se réunirent. Un traité fut conclu à Londres, le 11 mai 1867, entre les Pays-Bas, l'Angleterre, l'Autriche, la Belgique, la France, l'Italie, la Prusse et la Russie (3) (n° 365).

938. — Lors de l'insurrection de 1866-1868, qui éclata dans l'île de Crète contre le gouvernement turc, la Grèce manifesta une sym-

---

(1) Rouard de Card, *L'arbitrage international*, 1877, pp. 30 et s.

(2) V. Debidour, *Histoire diplomatique de l'Europe*, t. II, chap. VIII, §§ 11 et 12. — Rothan, *La politique française en 1866*, pp. 237 et s.

(3) V. Milovanowitch, *Les traités de garantie au* XIX^e^ *siècle*, § 6, pp. 275 et s. — Debidour, *op. cit.*, t. II, chap. IX, §§ 5, 7 et 8. — Rothan, *L'affaire du Luxembourg*, pp. 309 et s. — Rouard de Card, *L'arbitrage international*, p. 38.

pathie marquée pour les révoltés et ne remplit pas avec correction ses devoirs internationaux. Elle laissa armer des troupes et des vaisseaux sur ses côtes. — La Porte Ottomane adressa un ultimatum à la Grèce qui répondit avec hauteur. Les ambassadeurs respectifs furent rappelés. Un conflit était imminent (1). — S'appuyant sur le protocole du 16 avril 1856, la Prusse proposa la réunion d'une conférence. Les autres Etats acceptèrent et la conférence se réunit à Paris, le 9 janvier 1869. Elle adopta un projet de déclaration constatant les torts de la Grèce et invitant les deux Etats à renouer leurs rapports. La Turquie adhéra le 29 janvier 1869. La Grèce protesta d'abord et finit par adhérer le 6 février 1869. Cette conférence évita une guerre, qui eût peut-être entraîné toute l'Europe.

939. — Lors de la guerre franco-allemande de 1870-1871, il n'y eut pas tentative de médiation proprement dite: mais l'Angleterre offrit ses bons offices, qui malheureusement furent déclinés par la France et n'eussent pas été acceptés par la Prusse. — La lumière se fait chaque jour sur les incidents précurseurs de cette guerre. Le comte de Bismarck ne voulait plus laïsser échapper l'occasion qu'il cherchait depuis plusieurs années (n° 795) (2).

940. — Au début de la guerre turco-russe de 1877-1878, Savfet-Pacha invoqua l'article 8 du traité de Paris du 30 mars 1856 et demanda la médiation des puissances signataires. — Ironie de la politique. Les puissances répondirent par la proclamation de leur neutralité.

941. — Sept ans après le fait qui précède, les signataires de l'Acte général de la Conférence de Berlin du 26 février 1885 écrivent dans l'article 12: « Dans le cas où un dissentiment *sérieux*, ayant pris naissance au sujet ou dans les limites des territoires mentionnés à l'article 1[er] et placés sous le régime de la liberté commerciale, viendrait à s'élever entre des puissances signataires du présent acte ou des puissances qui y adhéreraient par la suite, ces puissances s'engagent, avant d'en appeler aux armes, à recourir à la médiation d'une ou de plusieurs puissances amies. — Pour le même cas, les mêmes puissances se réservent le recours facultatif à la procédure de l'arbitrage ».

L'article 11 de l'Acte de Berlin du 26 février 1885 a également prévu un cas où des Etats ont à prêter à d'autres leurs bons offices. C'est celui où une puissance ayant des droits de sou-

---

(1) V. sur cette affaire: Lawrence-Wheaton, *Commentaires, etc.*, t. II, pp. 451-462. — Rolin-Jaequemyns, R. D. I., t. I, p. 442. — Rouard de Card. *L'arbitrage international*, pp. 39 et s.

(2) Debidour, *op. cit.*, t. II, chap. X, §§ 10, 11 et 12. — *La paix armée*, Revue des Deux-Mondes, 1[er] février 1894. — V. Rolin-Jaequemyns, R.D.I., t. I, p. 712.

veraineté ou de protectorat dans des territoires du bassin conventionnel du Congo serait impliquée dans une guerre n'ayant pas pris naissance au sujet ou dans les limites de ces territoires: les Etats signataires s'engagent alors à prêter leurs bons offices pour que ces territoires soient, du consentement commun de cette puissance et de l'autre ou des autres belligérants, placés pendant la durée de la guerre sous le régime de la neutralité et ainsi soustraits aux hostilités.

942. — L'Allemagne et l'Espagne se trouvaient en conflit au sujet des îles Carolines. L'Empire avait fait acte de possession sur l'île Yap, que l'Espagne revendiquait en qualité de premier occupant. Léon XIII fut invité à remplir le rôle de médiateur. Le Pape examina l'affaire, n'imposa pas son opinion aux deux parties, leur suggéra la solution à intervenir, en se prononçant, le 22 octobre 1885, pour la souveraineté du roi d'Espagne tout en l'engageant à concéder aux Allemands certaines facilités commerciales. Le Pape ne prononça pas une sentence. Les parties signèrent à Rome, le 17 décembre, par l'entremise de MM. de Molion et de Schloeser, un traité qui consacra la solution proposée par Léon XIII. — Quelques auteurs citent cette affaire comme un cas d'arbitrage, c'est un cas de médiation (1).

942¹. — En janvier 1888, l'Espagne vit sa médiation acceptée par l'Italie et par la Colombie, dans le conflit né à la suite de l'expulsion de l'Italien Cerruti (2).

942². — A la fin de 1893, un différend s'éleva entre le Pérou et l'Equateur au sujet d'une question de frontières. Le nonce du Pape auprès des deux gouvernements, Mgr. Marchi, fut accepté comme médiateur, et il réussit à aplanir le conflit (3).

942³. — Dans les derniers mois de 1894, l'Angleterre et les Etats Unis ont fait des tentatives de médiation pour amener la paix entre le Japon et la Chine alors en guerre (4).

942⁴. — En 1895, des difficultés se produisirent entre le Brésil et l'Angleterre qui prétendaient l'un et l'autre à la souveraineté de l'île de la Trinité (Trinitad ou plus exactement Trindade) ; grâce aux bons offices du Portugal, le débat a été clos au mois d'août 1896 (5).

---

(1) V. sur l'affaire des Carolines les ouvrages cités plus haut, t, I, 2e partie, p. 695, note 2. — V. encore Zamfiresco, *De la médiation*, 1911, pp. 111 et s.

(2) Calvo, *op. cit.*, t. III, § 1699 et 1700. — Darras, *De certains dangers de l'arbitrage international, affaire Cerruti entre la Colombie et l'Italie*, R. D. I. P., t. VI, p. 533. — Bureau, *Le conflit italo-colombien, affaire Cerruti*, 1899. — Comp. Hagerup, R D. I. P., t. XIX, p. 268.

(3) V. R. D. I. P., t. I, pp. 87 et 181.

(4) V. R. D. I. P., t. II, pp. 119 et s.

(5) V. R. D. I. P., t. II, p. 617 et t. IV, p. 146.

942[5]. — Dans le courant de 1895, une insurrection éclata dans l'île de Crète contre le gouvernement ottoman ; cette insurrection prit bientôt de grandes proportions et les puissances s'émurent : l'Europe est intervenue : son intervention s'est bornée à une médiation (1).

942[6]. — Les grandes puissances ont de même agi comme médiatrices pour arriver à la conclusion d'un traité de paix entre la Grèce et la Turquie et mettre ainsi un terme à la lutte qui avait éclaté au mois d'avril 1897 entre ces deux Etats (2).— En 1898, lorsque la guerre devint inévitable entre l'Espagne et les Etats-Unis, le Pape, puis l'Allemagne, l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Russie s'efforcèrent d'assurer le maintien de la paix ; mais leurs efforts demeurèrent vains (3). Quand l'Espagne en fut réduite à demander la paix, c'est aux bons offices de la France qu'elle s'adressa pour entreprendre les négociations avec les Etats-Unis (4). — C'est grâce à la médiation de la France qu'en 1904 la Grande-Bretagne et la Russie consentirent à l'établissement d'une commisssion internationale d'enquête pour régler l'incident de Hull (Dogger Bank) (n° 970[11]). — En 1905, le Président des Etats-Unis interposa ses bons offices entre le Japon et la Russie pour amener la paix (5). — Après la déclaration d'indépendance de la Bulgarie au mois d'octobre 1908, qui faillit déchaîner un conflit en Europe, la Russie s'interposa avec succès, comme médiatrice, entre la Bulgarie et la Turquie (6). — En 1911, lorsque l'Italie émit des prétentions sur la Tripolitaine, la Turquie, usant de l'article 8 du traité du 30 mars 1856, adressa un appel à la médiation des puissances ; mais elles n'ont pas répondu à cet appel. Leur médiation ne s'est exercée que plus tard, en 1912, pour mettre fin à la guerre (7).

942[7]. — En juillet 1914, Sir E. Grey, secrétaire d'Etat pour les affaires étrangères d'Angleterre, fit des propositions de médiation en vue d'empêcher la guerre entre l'Autriche, la Russie et la Serbie : ses efforts furent vains ; le conflit austro-russo-serbe devint bientôt une conflagration européenne et mondiale. — Pendant la grande guerre de 1914, des tentatives du genre de celles qu'avait prévues l'article 11 de l'acte de Berlin du 26 février

---

(1) V. Streit, *La question crétoise au point de vue du droit international*, R. D. I. P., t. IV, p. 463.
(2) V. R. D. I. P., t. V, pp. 116 et s.
(3) V. R. D. I. P., t. V, pp. 645 et 646.
(4) V. R. D. I. P., t. VII, pp. 573 et s.
(5) V. *Foreign relations of the United States*, 1905, pp. 807 et s.
(6) V. Scelle, R. D. I. P., t. XVII, p. 643.
(7) V. Coquet, R. D. I. P., t. XIX, p. 391. — *The basis of mediation in the war between Italy and Turkey*, A. J., 1912, p. 719. — V. aussi A. J., 1912, p. 463.

1885 (n° 941) ont été faites, mais sans résultat, sur la demande de la Belgique et de l'Allemagne, par l'Espagne et les Etats-Unis d'Amérique, afin de soustraire aux hostilités, en les plaçant sous le régime de la neutralité, les possessions des belligérants en Afrique dans le bassin du Congo.

942⁸. — Des difficultés se sont produites en 1913 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique. En 1914, l'Argentine, le Chili et le Brésil proposèrent leur médiation pour les aplanir (1). Le 2 juillet 1916, l'Espagne a offert ses bons offices aux Etats-Unis pour la solution des difficultés que ce dernier pays avait avec le Mexique. En juillet 1916, le gouvernement de fait du général mexicain Carranza suggéra l'idée d'une médiation pour les Républiques de l'Amérique du Sud pour solutionner le conflit qui durait toujours avec les Etats-Unis.

942⁹. — Au mois de décembre 1918, le président des Etats-Unis d'Amérique, Wilson, offrit sa médiation dans le différend entre le Pérou et le Chili au sujet de l'exécution du traité d'Ancon de 1883 relatif aux provinces de Tacna et d'Arica.

942¹⁰. — L'Allemagne, au sujet du problème des réparations des dommages de guerre causés par elle qui a donné lieu à de graves difficultés avec les Alliés, a, le 23 mars 1921, adressé au gouvernement des Etats-Unis une note dans laquelle, plaidant la bonne foi allemande et s'offrant à réparer dans les limites de ses capacités, elle sollicita les bons offices ou la médiation des Etats-Unis. Le gouvernement américain a répondu le 29 à ce mémoire en invitant l'Allemagne à payer jusqu'à l'extrême limite de ses ressources, « seule base solide sur laquelle on puisse édifier une ferme et juste paix » ; il lui a fait entendre en outre qu'il restait solidaire des nations auxquelles il avait été associé pendant la guerre (2). Le 20 avril, le gouvernement allemand, donnant une forme officielle et publique à sa tentative du mois de mars, a expressément « demandé au président des Etats-Unis d'Amérique de servir de médiateur dans la question des réparations et de fixer la somme à payer par l'Allemagne aux puissances alliées et l'a prié instamment de s'assurer le consentement des puissances alliées à une médiation de ce genre » (3); le gouvernement des Etats-Unis

---

(1) V. A. J., 1913, pp. 279 et 832 ; 1914, p. 579. — Slayden, *The A.B.C. Mediation*, A. J., 1915, p. 147.

(2) V. le texte des notes allemande et américaine dans le Temps du 6 avril 1921, p. 1.

(3) Ce qui donne un caractère très particulier à la demande de médiation des Etats-Unis formée par l'Allemagne, c'est que, les Etats-Unis n'ayant pas ratifié le traité de paix de Versailles qu'ils avaient signé, « l'état de guerre subsistait théoriquement toujours entre l'Allemagne et les Etats-Unis » : le gouvernement allemand relevait expressément cette situa-

a répondu le 21 qu'il « ne peut pas consentir à agir comme médiateur sur la question des réparations, dans le but de remplir le rôle d'arbitre pour le règlement de cette question », mais que, désirant vivement que les négociations soient reprises, il espère que le gouvernement allemand formulera des propositions « présentant une base convenable de discussion » et que, dans ce cas, il examinera s'il peut les soumettre aux Alliés en vue d'une reprise rapide des négociations (1).

643. — Il y a eu ainsi, dans le cours de l'Histoire, de nombreux cas de médiation offerte et acceptée. Mais il s'est produit également plusieurs exemples de médiation offerte et refusée. Citons-en quelques-uns : en 1643, refus par la Suisse de la médiation du Danemark; en 1827, refus par la Turquie de celle de la France, de la Grande-Bretagne et de la Russie ; en 1848, refus par l'Autriche de celle de la Grande-Bretagne ; en 1884, refus par la France de celle des Etats-Unis.

---

tion spéciale dans sa demande de médiation. Le ministre des affaires étrangères d'Allemagne, sentant ce que la situation avait d'anormal, a, dans son discours au Reichstag du 26 avril 1921, fait remarquer que la demande de l'Allemagne avait été adressée au Président et au secrétaire d'Etat des Etats-Unis, MM. Harding et Hughes, plutôt qu'au gouvernement américain lui-même : « Un Etat, dit-il, qui est encore en conflit avec un autre Etat ne peut pas servir de médiateur, mais un grand chef qui a approuvé l'idée d'arbitrage devant le monde entier, et qui est conseillé par un grand juriste que le peuple des Etats-Unis a placé à la tête de la Cour suprême, peut servir de médiateur ».

(1) V. le texte des notes allemande et américaine dans le Temps du 23 avril 1921, pp. 1 et 4.

CHAPITRE II

MOYENS JURIDIQUES

SECTION I. — **Arbitrage** (1)

944. — L'arbitrage international est un procédé qui consiste à confier à un tiers la solution par application du droit de querel-

---

(1) V. Acreman, *La procédure dans les arbitrages intrnationaux*, 1905. — Arnaud, *Des traités d'arbitrage permanent entre pewples*, 1895. — D'Avril, *De l'arbitrage intrnational*, 1898. — Balch, *International courts of arbitration; Tribunaux internationaux d'arbitrage*, 1909; *L'évolution de l'arbitrage international*, 1908 et R. D. I., 2e série, t. X, pp. 261 et 363: *Le nouveau Cynée de Emeric Crucé*, 1909 ; *Différends juridiques et politiques dans les rapports des nations*, R. D. I. P., t. XXI, p. 137. — Bajer, *Un nouvel organe de la pacigérance*, R. D. I., 2e série, t. VII, p. 57. — Barclay, *Communication sur l'arbitrage à l'Institut de droit international*, Annuaire de l'Institut, t. XXI, pp. 189-194 ; *La cour d'arbitrage de la Haye*, 1906 ; *Arbitrage et relations amicales après la paix*, 1918. — Barrault, *Du tribunal international*. — Bascunan, *L'arbitrage devant les conférences et les congrès internationaux (1826-1900)*. — Basdevant, *Etude sur quelques conflits de lois dans les arbitrages internationaux de la première moitié du XIXe siècle*, Revue de droit international privé, 1905, p. 817 et 1906, p. 861. — Bassett Moore, *History and Digest of the international arbitration to which the United States has been a party*, 1898. — Beelaerts von Blokland, *International arbitrage*, 1875. — Bellaire, *Etude historique sur les arbitrages*. — Besson, *L'arbitrage international et la codification du droit des gens*, 1898. — Briout, *L'idée de paix perpétuelle de Jérémie Bentham*, 1905. — Brune, *La doctrine de l'arbitrage international*, 1915. — Burgel, *Die Pylaeisch-Delphische Amphictionie*, 1877. — Buttler, *Considérations sur le réglement juridique des différends internationaux*, 1914. — Carnegie, *Pour l'arbitrage*, 1907. — Chrabao-Wassilewski, *L'arbitrage international* (en russe), Journal de droit civil et criminel, 1882. — Cimbali, *L'ipocrisia del presente movimento per l'arbitrato e la pace internazionale*, 1905 ; *Il nuovo diritto internazionale e gli odierni Congressi, Conference per la pace, l'arbitrato e il disarmo*, 1910. — Clère, *Etude historique sur l'arbitrage international*. — Corsi, *Arbitrati internazionali*, 1894. — Consalo Fernandez de Cordoba y Moralès, *La solucion juridica de los conflictos internacionales*, 1903. — Costa, *El arbitrage internacional y la question anglo-venezoland*, 1890. — Darby, *International tribunals*, 1899. — Descamps, *Essai sur l'organisation de l'arbitrage international*, 1896; *Rapport à la Conférence de la Haye sur la convention pour la solution pacifique des conflits internationaux*, 1899. — Diena,

des entre deux ou plusieurs Etats. On peut le concevoir sous

L'arbitrato internazionale e la sua attuale organizzazione, 1906. — Donker Curtius, *Cassation et arbitrage*,. R. D. I., 2e série, t. XII, p. 5. — Dreyfus, *L'arbitrage international*, 1892. — Dumas, *De la responsabilité du pouvoir exécutif considéré comme l'une des sanctions de l'arbitrage international*, Revue politique et parlementaire, 1901, p. 312; *Les sanctions de l'arbitrage international*, 1905. — Eickhoff, *L'Allemagne et l'arbitrage*, 1909. — Escanyé, *L'arbitrage international*, 1888. — Féraud-Giraud, *Traité d'arbitrage général et permanent*, R. D. I., t. XXIX, p. 333. — Finlay, *L'arbitrage international*, North American Review, novembre 1904. — Lloyd Clarke, *L'arbitrage international*, A. J., 1907, n° 2. — Foster, *Arbitration and the Hague Court*, 1906. — Fried, *Die moderne Schiedsgerichtsbewegung*, 1904 ; *Die zweite Haager Konferenz*, 1908 : *Le rôle de l'arbitrage dans l'organisation internationale*, R. D. I. P., t. XVIII, p. 5. — Fusinato, *Gli ultimi progressi dell'arbitrato internazionale*, 1906 et R. I., 1906, p. 16. — Garelli, *La pace nell'Europa moderna*. — Gérardin, *La question de l'arbitrage aux Conférences panaméricaines*, Revue des sciences politiques, t. XXX, 1913, p. 241. — De Germiny, *Les conflits de nationalité devant les juridictions internationales*, 1916. — Godefroy, *Les traités généraux d'arbitrage conclus par la France*, 1905; *Quarante ans de guerre et d'arbitrage*, R. D. I. P., t. XIII, p. 559. — Hélie, *La notion des « motifs »dans l'évolution de l'arbitrage international*, 1912. — Hershey, *Convention for the peaceful adjustment of international differency*, A. J., 1908, p. 29. — Hodgson, *La formation d'une cour d'arbitrage international*, Westminster Review, octobre 1906. — Hoijer, *La solution pacifique des litiges internationaux avant et depuis la Société des Nations*, 1925. — Hubert, *De arbitris atticis et privatis et publicis*, 1885. — Imberg, *Die Stellung des Vereinigten Staaten von Nordamerica zur internationalen Schiedsgerichtsfrage*, 1914. — Jaray, *La politique franco-anglaise et l'arbitrage international*, 1904. — Kamarowsky, *Le tribunal international*, 1887. — Lafontaine, *Pasicrisie intrnationale* (indication des divers arbitrages internationaux), 1902 et R. D. I., 2e série, t. IV, pp. 349, 558 et 623; *Bibliographie de la paix et de l'arbitrage international*, 1904. — Lammasch, *Die Rechtskraft internationaler Schiedssprüche*, 1913. — De Lange, *La guerre et l'arbitrage* (en néerlandais), 1912. — Langlade, *De la clause compromissoire et des traités d'arbitrage permanent dans le droit international moderne*, 1899. — De Lapradelle, et Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, t. I, 1905, et t. II, 1924. — Larroque, *Création d'un Code de droit international et de l'institution d'un haut tribunal*, 1885. — Laveleye, *Des causes actuelles de la guerre en Europe et de l'arbitrage*, 1873. — Lawrence, *Note historique sur les arbitrages internationaux*, R. D. I., t. VI, p. 117. — Lemonnier, *Formule d'un traité permanent d'arbitrage entre nations*, 1888. — Loria, *Les bases économiques de la justice internationale*, 1912. — Lowell Jones, *International arbitration as a substitute for war between nations*, 1908. — Lucas, *Les deux rêves de Henri IV. Un vœu de civilisation chrétienne: arbitrage*. — Macdonell, *Un siècle d'arbitrages internationaux*, Nineteenth Century, janvier-avril 1905. — Mancini, *Compromis arbitral sur la fixation de la frontière italo-suisse, 1873*, R. D. I., t. VII, p. 134; *Notions relatives à l'arbitrage*, R. D. I., t. VI, p. 172. — Manno, *Verso l'arbitrato internazionale*, 1901. — Marco, *Degli arbitrati internazionali*, 1876. — Martini, *Arbitrati internazionali*, 1891. — Matile et de Montluc, *Arbitrage international de Washington entre les Etats-Unis d'Amérique et les Etats-Unis du Mexique (1874)*, R. D. I., t. VII, p. 57. — Mérignhac, *Traité de l'arbitrage international*, 1895; *La conférence internationale de la paix*, 1900; *Le traité*

deux formes différentes. Il peut être *volontaire, facultatif*

---

d'arbitrage permanent au XX^e^ *siècle*, 1904. — Meurer, *Völkerrechtliche Schiedsgerichte*, 1890; *Übersicht über die Arbeiten der Haager Friedenskonferenz*, 1903. — Miles, *Le tribunal international*, 1874. — De Montluc, *Revision de l'arbitrage entre les Etats-Unis d'Amérique et les Etats-Unis du Mexique*, R. D. I., t. IX, p. 420. — Morris, *International arbitration and procedure*, 1911. — De Mougins de Roquefort, *De la solution juridique des conflits internationaux; l'arbitrage international*, 1889. — Moynier, *Proposition sur la solution des conflits de lois par un tribunal arbitral*, R. D. I., t. XII, p. 90. — Niemeyer et Strupp, *Die internationale Schiedsgerichtsbarkeit*, 1914. — Nippold, *Die Fortbildung des Verfahrens in völkerrechtlichen Streitigkeiten*, 1907; *Die zweite Haager Friedenskonferenz*, 1908-1911. — Novacovitch, *Les compromis et les arbitrages internationaux du* XII^e^ *au* XV^e^ *siècle*, 1905. — Nys, *L'arbitrage*, R. D. I., 2^e^ série, t. VIII, p. 5. — Olivi, *Li arbitrati internazionali*. — Oppenheim, *Arbitrage et juridicton* (en néerlandais), 1911. — Paretti, *Degli arbitrati internazionali*, 1875. — Penfield, *L'arbitrage international*, A. J., 1907, p. 330. — Petersen, *Le mouvement pour l'arbitrage international*. — Physsenzidès, *L'arbitrage international et l'établissement d'un empire grec*, 1897. — Poignand du Fontenieux, *De l'évolution de l'idée de tribunal permanent d'arbitrage à travers les âges et de son avenir*, 1904. — Politis, *La justice internationale*, 1924. — Pradier-Fodéré, *Chronique des faits internationaux: Amérique espagnole*, R. D. I., t. XVII; t. XIX; t. XX. — De Quesada, *Arbitration in Latin Amarica*, 1907. — Raeder, *L'arbitrage international chez les Hellènes*, 1912. — Ralston, *L'arbitrage international*, A. J., 1907, n° 2; *International arbitral law and procedure*, 1910. — Reinsch, *The concept of legality in international arbitration*, A. J., 1911, p. 604. — Renault, de Lapradelle et Politis, *De l'influence sur la procédure arbitrale de la cession de droits litigieux*, R. D. I. P., t. XIII, p. 309. — Revon, *L'arbitrage international*, 1892; *Traités d'arbitrage permanent*, R. D. I., t. XXIX, p. 406. — Riboldi, *L'arbitrage international dans le droit lombard au moyen-âge*, Vita internazionale, 5-20 novembre 1906. — Rodeffer, *A pioneer in international arbitration* (carrière de Thomas Balch), 1907. — Rolin-Jaequemyns, *De l'arbitrage comme moyen d'accommoder les différends entre nations*, 1883; *Chronique des arbitrages internationaux*, R. D. I., t. XXII, pp. 349, 360; t. XXIII, pp. 83 et s. — Root, *The relations between international tribunals of arbitration and the jurisdiction of national courts*, A. J., 1909, p. 529. — Rouard de Card, *L'arbitrage international dans le passé, le présent et l'avenir*, 1877; *Les destinées de l'arbitrage international depuis la sentence rendue par le tribunal de Genève*, 1892. — Saint-Georges d'Armstrong, *De l'utilité de l'arbitrage*, 1890. — Schücking, *Das Werk vom Haag. Der Staatenverband der Haager Konferenz*, 1912 et trad. anglaise *The international Union of the Hague Conference*, 1918. — Seebohm, *De la réforme du droit des gens*. — Seroux d'Agincourt, *Exposé des projets de paix perpétuelle de l'abbé de Saint-Pierre et de Henri IV, de Bentham et de Kant*, 1905. — Sonne, *De arbitris externis quos Graeci adhibuerunt ad lites et intestinas et peregrinas componendas*, 1888. — Stengel, *Welstaat und Friedensproblem*, 1909. — Stipriaan Luiscius, *L'avenir de l'arbitrage international*, 1907. — Stowell et Munro, *International cases: arbitrations and incidents illustrative of international law. Peace*, 1916. — Sumner Maine, *La guerre*, XII, pp. 271 et s. — Toro, *Notas sobre arbitraje internacional en las Republicas latino-americanas*, 1898. — Torres Campos, *Bases, convenencia y alcance del arbitraje international en las cuestiones entre Espana, Portugal y los Estados ibero- americanos*, 1892. — Tosi Belluci, *La funzione degli arbitrati nell'odierna societa internazionale et*

et *isolé* ou *obligatoire, permanent* et *institutionnel* (1). Dans le premier cas, une contestation a pris naissance et les parties litigantes, par un accord spécial, décident de la soumettre, pour la trancher, au jugement d'un individu ou d'une collectivité déterminée. Dans le second cas, des Etats s'engagent à l'avance à faire juger par un tiers tous les différends pouvant naître de quelque traité particulier ou même tous les conflits pouvant exister entre eux indépendamment d'un traité ou d'une obligation quelconque.

C'est sous la première de ces formes que pendant longtemps l'arbitrage a été surtout connu ; l'idée de l'arbitrage obligatoire n'a pas été elle-même une conquête de l'ère moderne : elle s'est affirmée seulement avec plus de netteté dans les temps récents, mais elle est loin d'avoir encore reçu toute son étendue. Aussi lorsqu'on parle, sans spécifier, de l' « arbitrage » est-ce toujours l'arbitrage volontaire ou facultatif que, sous ce terme, on entend désigner.

944[1]. — A toutes les époques du monde, les esprits généreux et humains ont vu dans l'arbitrage international, envisagé sous son double aspect le moyen le plus sûr de fonder le règne de la paix parmi les peuples. L'idée de l'arbitrage est déjà en germe dans les écoles des philosophes et des moralistes anciens : Platon, dans l'un de ses dialogues, le *Critias*, évoque l'existence d'un règlement pacifique des conflits entre les rois, et Thucydide s'en

---

il loro avvenir, 1906. — Un Docteur en droit, *La Belgique et l'arbitrage obligatoire à la deuxième Conférence de la Paix*, 1908. — Valbert, *L'arbitrage international et la paix perpétuelle*, Revue des Deux-Mondes, 1er mars 1889. — Valmigère, *De l'arbitrage international*, 1898. — Vesnitch, *Deux précurseurs français du pacifisme et de l'arbitrage international*, 1911 ; *Le cardinal Alberoni pacifiste*, 1912. — Wehberg, *Internationale Schiedsgerichtsbarkeit*, 1911 ; *Kommentar zu dem Haager « Abkommen betreffend die friedliche Erledigung internationaler Streitigkeiten », von 18 oktober 1907*, 1911 ; *Ein internationaler Gerichtshof für Privatklagen*, 1911. — Weill, *Les sentences arbitrales en droit international privé*, 1906. — Westlake, *International arbitration*, 1896. — Withe, *The first Hague conference*, 1912. — Wright, *A Digest of law and arbitration cases*, 1906.—Zimmermann, *Internationale arbitrage*, 1894. — X, *La paix, abolition de la guerre par une juridiction internationale*. — *Déclarations de l'Institut de droit international concernant l'insertion de la clause compromissoire dans les traités internationaux* (Zurich, 1877), R. D. I., t. IX, p. 316; *sur la procédure arbitrale* (la Haye, 1874), R. D. I., t. VII, pp. 277, 418 et 423. — V. encore R. D. I., t. XX, p. 421 ; t. XXI, p. 238. — V. encore les travaux cités *infra* dans le cours du chapitre.

(1) C'est à Lammasch que sont dûes les expressions arbitrage isolé et arbitrage institutionnel pour désigner respectivement l'arbitrage volontaire ou facultatif et l'arbitrage obligatoire ou permanent (Lammasch, *Die Lehre von der Schiedsgerichtsbarkeit in ihrem ganzen Umfang*, 1913-1914). — Comp. de Louter, *op. cit.*, t. II, p. 151.

fait l'apologiste : « Il est impossible, fait-il dire à Archidame (1), d'attaquer comme un violateur quiconque s'offre à répondre devant un tribunal arbitral ». A Rome, Cicéron et Sénèque expriment le principe d'une justice entre les divers peuples qui vienne tempérer les droits de la guerre (2). Au moyen-âge, le christianisme incarne l'unité et les principes d'humanité, et la Papauté, représentation de l'Eglise, en s'érigeant maître du monde, prétend en devenir l'arbitre. La notion de l'arbitrage est alors une notion chrétienne. Elle prit ensuite un caractère laïque avec les Empereurs d'Allemagne qui, reprenant les traditions des Césars romains, aspirèrent à leur tour à imposer par leur volonté la paix dans le monde. Des poètes s'en font les défenseurs. Dante écrit : « Partout où il peut y avoir litige, il doit y avoir jugement. Entre deux princes dont l'un n'est pas soumis à l'autre, il peut y avoir contestation. Il faut un juge. Ils ne peuvent l'être ni l'un ni l'autre; de là, nécessité d'un tiers. Mais on ne peut aller à l'infini. Il faut donc un juge suprême qui décide en dernier ressort et qui soit par conséquent le maître de l'univers entier » (3). On voit encore cette notion s'affirmer dans beaucoup de projets d'organisation internationale qu'à cette époque des publicistes esquissent. Ainsi, c'est sur la pratique de l'arbitrage international que Pierre Dubois, en 1305-1308, et Georges Podiebrad, en 1462-1463, basent leurs projets (4). Erasme en 1514 recommande l'arbitrage (5). Un peu plus tard, Suarez le discute (6) et Gentilis le préconise (7). Au XVII[e] siècle, Grotius propose l'institution, par voie internationale, d'un corps d'arbitres (8). Emeric Crucé considère que l'arbitrage doit être accepté même pour la solution des questions les plus graves (9), Sully demande la création d'un conseil commun destiné à devenir « l'arbitre amiable » de tous les différends entre les Etats (10). Le mouvement général en faveur de l'arbitrage que nous venons de constater se continue pendant le XVIII[e] siècle: parmi ses propagandistes on peut citer notam-

---

(1) Thucydide, *Histoire de la guerre du Péloponèse*, liv. I, chap. LXXXV.
(2) V. notamment Cicéron, *De officiis*, lib. III, cap. V.
(3) V. Paul Janet, *Histoire de la science politique*, t. I, p. 437.
(4) V. Lange, *Histoire de l'Internationalisme*, t. I, pp. 102, 112, 127. — Pierre Dubois, *De recuperatione Terræ Sanctæ*. — Podiebrad, *Traité d'alliance et considération entre le Roy Louis XI, George Roy de Bohême et le Seigneur de Venise pour résister au Turc.*
(5) *Dulce bellum inexpertis*. — Lange, *op. cit.*, t. I, p. 162.
(6) *Tractatus de charitate*. — Lange, *op. cit.*, t. I, p. 288.
(7) *De jure belli*. — Lange, *op. cit.*, t. I, p. 302.
(8) *De jure belli ac pacis*, lib. II, cap. XXIII. — Lange, *op. cit.*, t. I, p. 321.
(9) *Le nouveau Cynée*. — Lange, *op. cit.*, t. I, p. 412.
(10) *Le grand Dessein*. — Lange, *op. cit.*, t. I, p. 448.

ment Fénelon, l'abbé de Saint-Pierre, Vattel (1). A la fin de ce siècle, sous l'influence des philosophes en France et de l'avènement de la démocratie en Amérique, il s'accentue d'une manière toute particulière, et pour devenir de jour en jour plus fort; si bien que du monde des publicistes il gagne bientôt celui des politiques et que des associations spéciales se constituent pour l'étendre. Ce sera la caractéristique du XIX^e^ siècle.

944^2^. — Les hommes d'Etat de l'Amérique du Nord, dès les premiers temps de son indépendance, ont soutenu énergiquement l'arbitrage comme le moyen le plus pratique de régler pacifiquement les litiges internationaux. Le 21 avril 1785, John Jay, secrétaire d'Etat pour les affaires étrangères, proposait au Congrès de la Confédération de prendre des mesures pour régler « à l'amiable » les différends avec la Grande-Bretagne et, le 9 février 1790, le président Washington considérait comme « désirable que tous les litiges entre nations fussent résolus avec diligence et à l'amiable ». Avant eux, Benjamin Franklin s'était déjà déclaré partisan convaincu de l'arbitrage. Et, dans tout le cours du siècle, des démonstrations en sa faveur eurent lieu à maintes reprises devant les Parlements américains. En 1799, lettre de M. Adams au nom de l'Etat de Massachusetts au Congrès des Etats-Unis; en 1835, pétition au Corps législatif de l'Etat de Massachusetts; en 1838, déclaration de M. Legare, membre de la Chambre des représentants des Etats-Unis; en 1851, vœu de M. Foote, président du Comité des affaires étrangères du Sénat; en 1853, discours de M. Underwood au Sénat des Etats-Unis; en 1873, proposition du sénateur Sumner; en 1874, motion de M. Woodfort; en 1882, déclaration du président Garfield; en 1886-1887, motions de MM. Wilson et Pettibone. Le 20 décembre 1882, le Congrès prit la résolution suivante: « Il est résolu que le président des Etats-Unis est, par la présente, autorisé et invité à négocier avec toutes les puissances civilisées qui consentiront à entrer en négociations, pour l'établissement d'un système international par lequel les questions surgissant entre les gouvernements ayant accepté ledit système pourront être résolues par l'arbitrage et, si possible, sans recours à la guerre ». Et, le 11 mai 1888, le Sénat et la Chambre des représentants, avec l'approbation du président des Etats-Unis, invitèrent les Etats de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud à une conférence dans le but de discuter et de recommander « un plan d'arbitrage pour régler les désaccords et les différends qui pourront par la suite s'élever entre eux ».

Des manifestations non moins imposantes, quoique plus tardives, ont eu lieu dans le même sens au sein des Parlements d'Europe.

---

(1) V. Dreyfus, *L'arbitrage international*, pp. 53, 60, 68.

Elles s'y traduisirent par des motions de diverse nature. Les unes se sont bornées à recommander vaguement le recours facultatif à l'arbitrage pour la solution des litiges internationaux. D'autres, plus précises, ont invité les gouvernements à stipuler dans tout traité que les différends auxquels il donnerait naissance seraient soumis, sans possibilité d'appel, à la décision d'arbitres, ou même à conclure des traités spéciaux d'arbitrage. — Des motions furent ainsi déposées au Parlement français, en 1848 et 1849 par M. Bouvet, le 21 janvier 1887 et le 21 avril 1888 par MM. Frédéric Passy et Boyer, le 24 mars 1890 par un certain nombre de députés ; — au Parlement italien, en 1871 par M. Morelli, le 24 novembre 1873 par M. Mancini, les 17 et 20 juin 1890 par MM. Bonghi et Pierantoni ; — au Parlement anglais, le 12 juin 1849 par Richard Cobden, qui invitait les puissances à signer des traités les obligeant à déférer leurs différends futurs à des décisions d'arbitres, et le 8 juillet 1873 par M. H. Richard, qui demandait l'institution d'un système d'arbitrage international permanent et général : le 25 juillet 1887, à la Chambre des lords, le marquis de Bristol proposa une résolution relative à la formation d'un tribunal international. — Motions encore au Parlement hollandais le 24 novembre 1874 (motion van Eck et Brédius) ; en Suède à la seconde Chambre de la Diète le 21 mars 1874 (motion Jonas Jonasson) ; en Belgique, le 20 janvier 1875 (motion Couvreur et Thonissen); au Rigsdag danois, le 18 mars 1875, le 27 mars 1888 et le 30 octobre 1890; aux Chambres canadiennes en mars 1875; au Sénat espagnol le 16 juin 1890 (motion Marcoartu); au Storthing norvégien le 6 mars 1890 (motion Ulmann); à la Chambre roumaine en 1893 (motion Ciufiéa); au Reichstag de l'Empire d'Allemagne en 1878 (motion Zimmermann) et en 1893 (motion Bebel), etc. (1). — Aux efforts des hommes politiques se joignirent en outre, dans le même temps, ceux des publicistes et des jurisconsultes dont les publications aidèrent puissamment à la diffusion de l'arbitrage.

944³. — Dans presque tous les pays, au XIXᵉ siècle, des associations ont encore été spécialement constituées pour propager les doctrines pacifiques, qui naturellement préconisèrent la pratique de l'arbitrage: sociétés de la paix, sociétés d'arbitrage, groupes socialistes, ligue internationale de la paix et de la liberté (2). —

---

(1) V. à ce sujet Mérignhac, *Traité de l'arbitrage international*, 1895, pp. 370 et s. — Rouard de Card, *L'arbitrage international dans le passé, le présent et l'avenir*, 1877, pp. 121 et s. et *Les destinées de l'arbitrage intrnational*, 1892, pp. 59 et s. — V. encore pour les manifestations dans les Parlements. R. D. I., t. V, p. 629 ; t. VII, p. 79; t. X, p. 661. — J. I. P., t. XIV, pp. 417 et s. — R. D. I. P., t. I, pp: 160 et 161; t. II, pp. 463, 464 et 545, note.

(2) V. Rouard de Card, *Les destinées de l'arbitrage international*, pp. 9 et s.

Les corps savants s'en sont également occupés. Signalons à cet égard les travaux de l'Institut de droit international, qui, dans les sessions de Genève (1874), de la Haye (1875), de Zurich (1877), a étudié la question de l'arbitrage et a adopté un projet de règlement en 17 articles (1). L'Association pour la réforme de la codification du droit des gens a de même émis des vœux en faveur de l'arbitrage dans ses diverses sessions tenues à Genève, la Haye, Anvers, etc. (2). — D'autre part, des congrès officieux, dits universels, se sont réunis à Paris en 1878 et 1889, à Londres en 1890, à Rome en 1891, à Berne en 1892, etc., dont l'œuvre la plus générale fut l'organisation de la pratique de l'arbitrage. Un congrès scandinave tenu à Gothenbourg en 1885 et des congrès hispano-américains réunis à Madrid en 1892 et en 1900 ont consacré plusieurs séances à l'étude de l'arbitrage. — Les membres de divers Parlements ont décidé en 1881 de se grouper en conférences pour se livrer aussi à cette étude: leurs conférences, dites interparlementaires, ont eu leurs premières assises à Paris (1889), à Londres (1890), à Rome (1891) et se sont ensuite continuées périodiquement. — En 1875, à Paris, s'est réuni un congrès des ouvriers anglais et français en faveur de l'arbitrage international et de la paix (3). — Les cardinaux Gibbons, Logue et Vaughan, dans une lettre pastorale de 1896, ont émis un projet de constitution d'un tribunal permanent d'arbitrage (4).

944[4]. — Ces aspirations toujours plus générales et plus pressantes vers une solution pacifique des conflits internationaux devaient nécessairement conduire à des événements importants. Ce ne fut plus désormais seulement l'action des individus et des associations, isolés ou groupés, qui s'affirma en faveur de l'arbitrage international ; ce fut celle des Etats eux-mêmes. En 1899, à l'instigation de l'empereur de Russie, une conférence fut convoquée à la Haye pour assurer dans les rapports de vingt-six puissances l'avenir de l'arbitrage au moyen d'une réglemen-

---

(1) R. D. I., t. VII, pp. 227 et s. — Rouard de Card, *op .cit.*, Appendice A, n° 2.

(2) V. R. D. I., t. IV, p. 357; t. V, p. 632; t. VII, p. 310; t. XXI, p. 113.

(3) Mérignhac, *op .cit.*, p. 383.— Rouard de Card, *Les destinées*, pp. 26 et s. — Sur les réunions des différents congrès officiels sur l'arbitrage, V. R. D. I. P., t. I, pp. 457 et 497; t. II, pp. 542 et 544; t. III, pp. 460, 536 et 691; t. IV, pp. 137, 778 et 791; t. VI, p. 905; t. VII, p. 528; t. IX, pp. 115, 127 et 298; t. X, pp. 812 et 817; t. XI, pp. 768 et 723; t. XII, p. 651; t. XIII, pp. 501 et 743; t. XIV, p. 759; t. XV, pp. 602 et 615; t. XVII, pp. 526 et 565. — V. encore Lange, *Résolutions des conférences et décisions principales du Conseil de l'Union interparlementaire*, 2e édit., 1911; *Histoire documentaire de l'Union interparlementaire*, pp. 105 et s. — V. R. D. I., t. VII, p. 314.

(4) V. R. D. I. P., t. III, p. 334.

tation précise. Et huit ans plus tard, en 1907, dans le même but, une nouvelle conférence ne réunit pas moins de quarante-quatre Etats. Celle-ci revit soigneusement, augmenta et corrigea, mais surtout confirma et consacra les travaux de la première conférence. Un nouveau pas d'importance était fait ainsi sur la voie de la solution pacifique des différends internationaux. On quittait le terrain des démonstrations spéculatives pour se placer sur celui des réalités : un commencement de codification était apporté à l'arbitrage international. — L'élan était donné. Après comme avant les conférences de la Haye, tout au moins pendant un certain nombre d'années, des vœux et des motions en faveur du développement de l'arbitrage se produisirent encore dans de nombreux congrès particuliers et les Parlements de beaucoup de pays. En juillet 1906, un congrès panaméricain assemblé à Rio-de-Janeiro a recommandé l'adhésion au principe de l'arbitrage. Signalons aussi qu'une conférence tenue à Berne le 11 mai 1913 entre un certain nombre de parlementaires allemands et français demanda que les conflits qui pourraient s'élever entre l'Allemagne et la France fussent déférés à la cour d'arbitrage de la Haye.

Au surplus, ainsi qu'on le verra (n°s 956 et s.), ce n'est pas seulement dans les esprits que l'idée de l'arbitrage s'était, au cours des siècles, progressivement affirmée ; son application était aussi devenue de jour en jour plus fréquente, et de la sorte des règles juridiques se dégageaient qui contribuèrent à lui donner une base de plus en plus solide. Il convient de préciser ces règles, tant en ce qui concerne l'arbitrage facultatif qu'en ce qui touche l'arbitrage obligatoire, et pour ce faire il faut distinguer deux périodes : au point de vue juridique, l'arbitrage doit être étudié avant les conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907 et sous l'empire de ces conventions. La jurisprudence formant le complément indispensable de la doctrine, on indiquera ensuite les applications les plus marquantes qui ont été faites aux différentes époques du principe de l'arbitrage.

§ 1. — Arbitrage volontaire ou facultatif

A. — L'arbitrage volontaire avant les conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907

945. — « De tous les moyens proposés pour régler pacifiquement les différends des Etats, l'arbitrage est le seul qui ait produit des résultats satisfaisants et qui tende à s'introduire, sous une forme pratique, dans les coutumes du droit des gens. C'est que l'arbitrage résulte de la volonté libre d'Etats souverains, qui

sont désireux de régler leurs intérêts opposés sans recourir aux armes. Il ne leur est point imposé, et ils ne l'emploient que dans les conditions où il peut conduire à une solution pacifique » (1).

L'arbitrage volontaire est le procédé auquel recourent deux Etats qui, après avoir vainement essayé de résoudre par des négociations directes le conflit qui les divise, s'entendent pour demander à un tiers, par eux désigné en commun, de trancher leur différend par une véritable sentence.

945[1]. — Acte volontaire de deux Etats, l'arbitrage est le résultat d'un accord qui s'appelle *compromis*.

Dans cette convention, les deux Etats précisent la question litigieuse, exposent les points de fait et de droit contestés, désignent l'arbitre ou les arbitres choisis.

Si les Etats contendants, d'accord sur le point de droit, sont seulement en désaccord sur les points de fait ou sur la fixation du montant d'une indemnité dûe par l'un à l'autre, il y a expertise, *arbitratio*. — Si le droit lui-même est litigieux, si le principe de la réparation ou de l'indemnité réclamée est contesté, il y a alors arbitrage, *arbitrium*.

945[2]. — L'arbitrage indique et implique un désir formel d'entente pacifique. Les deux Etats, divisés par un litige, manifestent par le *compromis*, par la convention d'arbitrage, la volonté de ne recourir aux moyens de coercition violente qu'en désespoir de cause. — Ce compromis est un premier élément de solution pacifique, et un élément important et démonstratif. — Les deux Etats, dans cette convention, ne doivent pas s'accorder seulement sur la fixation et sur les limites de la question litigieuse, sur le choix et la désignation des arbitres, sur l'étendue de leurs pouvoirs. Ils doivent, en outre, et naturellement, logiquement, prendre l'engagement d'accepter, de respecter et d'exécuter la sentence arbitrale future. Sinon, leur compromis n'aurait ni sens, ni portée. — Ce compromis suppose donc nécessairement la volonté de préférer le maintien des relations pacifiques au triomphe des prétentions et à la satisfaction des intérêts mis en jeu.

946. — *Objet du compromis.* — Toutes les questions litigieuses nées entre des Etats peuvent-elles être l'objet d'un arbitrage volontaire ? Quelques penseurs, enthousiastes et illusionnés, voudraient, dans leurs chimériques espoirs, que toutes les questions litigieuses divisant deux ou plusieurs Etats fussent soumises à un tribunal arbitral. Ils voient dans l'arbitrage un moyen d'apaiser tous les conflits et d'assurer le respect du droit comme

---

(1) Funck-Brentano et Sorel, *Précis du droit des gens*, 2e édit., p. 458.

une panacée universelle en matière internationale (1). — C'est une erreur grave et une illusion dangereuse.

Pour faire l'objet d'une sentence rendue par des juges ou par des arbitres volontaires, un litige doit être nettement déterminé et de nature à être apaisé, clôturé par cette sentence. — Or ce caractère fait défaut à un très grand nombre de litiges internationaux. « L'arbitrage, dit Calvo, peut porter sur toute espèce de désaccord ou de débat international, hormis ceux dans lesquels l'honneur ou la dignité nationale sont directement en jeu et qui relèvent d'un sentiment intime, pour ainsi dire personnel, dont un Etat tiers ne saurait se rendre juge ». — « C'est, dit Mountague Bernard, un expédient de la plus haute valeur pour terminer les controverses internationales ; mais il n'est applicable ni dans tous les cas, ni dans toutes les circonstances ; et les cas et les circonstances auxquels il est applicable n'admettent aucune définition précise ». — Il n'est guère admissible, écrit Geffcken, « qu'un Etat soumette à un arbitrage les questions concernant sa puissance et son honneur. L'arbitrage n'est applicable que dans les cas où les prétentions contradictoires peuvent être formulées *juridiquement*, et ces cas sont de beaucoup les moins nombreux et les moins importants » (2).

946[1]. — Ainsi donc il ne saurait s'agir de trancher par un arbitrage des conflits d'intérêts de nature purement politique. Mais, pour les litiges d'ordre juridique, l'arbitrage est possible, qu'il soit question d'un point de droit ou d'un point de fait. — Par exemple, une question de responsabilité s'élève entre deux Etats : les arbitres pourront avoir : 1° à décider si la responsabilité est vraiment engagée et, en cas d'affirmative, quel doit être le montant de l'indemnité ; 2° à dire si la responsabilité est engagée, sans s'inquiéter du chiffre de la réparation ; 3° au cas où les parties sont d'accord sur la responsabilité de l'une d'elles, mais non sur les conséquences de cette responsabilité, à déterminer la somme à verser comme indemnité. — On peut mentionner comme objets d'arbitrage possibles les controverses relatives aux privilèges diplomatiques ou consulaires, aux frontières, aux indemnités aux droits de navigation, à l'interprétation et à la violation des traités, toutes questions se présentant

---

(1) Une Revue créée en France, en 1903, par M. Hubbard, député, sous le titre : *La justice internationale*, peut être considérée comme l'organe de ceux qui partagent une semblable opinion ; cette Revue n'a eu qu'une durée éphémère. — V. aussi J. de Lange, *La guerre et l'arbitrage*, 1912 (en néerlandais).

(2) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 108, note 3.

sous une forme juridique et permettant une discussion également juridique (1).

947. — L'histoire confirme ces principes. Tous les cas d'arbitrage qui ont eu lieu présentent un caractère exclusivement juridique ; sauf celui de l'*Alabama*, ils ne se réfèrent qu'à des intérêts d'ordre purement matériel et n'ont qu'une importance secondaire : délimitation de frontières, possession de territoires, droits de navigation ou de pêche, etc. Aucun, pas même celui de l'*Alabama*, d'un intérêt plus considérable que les autres, aucun ne mettait en jeu la souveraineté et l'indépendance d'un Etat. « Le jugement arbitral du Tribunal de Genève n'a été possible que parce que l'Angleterre consentit d'avance à ce qu'on appliquât *ex post* à sa manière d'agir des règles qui rendaient de prime abord sa condamnation inévitable. Toutes les belles phrases du comte Sclopis dans son discours d'ouverture des débats du Tribunal et de M. Gladstone prônant cet exemple donné au monde du remplacement des brutales décisions de l'épée ne sauraient faire illusion là-dessus » (2).

947[1]. — Il semble difficile de donner une énumération précise et complète des conflits de caractère juridique et des conflits d'ordre politique. Il y a là surtout des questions d'espèce. Un différend qui soulève une question de droit peut, par suite des circonstances, revêtir une allure politique. Et, à l'inverse, une contestation qui apparait purement politique peut, comme conséquence de certains événements, se transformer en un désaccord sur une règle de droit. Il est donc impossible d'établir à l'avance une classification des conflits juridiques et des conflits politiques. A notre avis, on ne peut que se borner à donner une définition *générale* des différends d'ordre politique, en disant qu'il faut entendre par là tout conflit, même supposant l'examen d'une question de droit, qui met en cause l'indépendance, les intérêts vitaux ou l'honneur national des Etats en litige.

948. — *Désignation des arbitres.* — Le compromis conclu entre les Etats litigants indique généralement les arbitres Ceux-ci sont quelquefois désignés dans une convention annexe postérieure. Le choix est, naturellement, absolument libre et fait en pleine indépendance. Impossible de donner des règles. — Les parties peuvent choisir elles-mêmes les arbitres ou charger un ou plusieurs souverains étrangers de cette désignation. Ces deux procédés ont été combinés dans l'affaire de l'*Alabama*. L'Angleterre et les Etats-Unis, parties intéressées, nommèrent chacun un ar-

---

(1) V. Willing Balk, *Différends juridiques et politiques dans les rapports des nations*, R. D. I. P., t. XXI, pp. 137 et s.

(2) Geffcken, *eod. loco.*

bitre; l'Italie, la Suisse et le Brésil furent indiqués pour en nommer aussi chacun un ; les cinq arbitres ainsi choisis formèrent le tribunal (n° 958).

948¹. — Au point de vue de la désignation des arbitres, on peut distinguer deux sortes d'arbitrages : 1° l'arbitrage par juge unique, 2° l'arbitrage par tribunal. La première espèce d'arbitrage, qui défère la connaissance du litige à un tiers étranger à la nationalité de chacune des parties en cause, a été très souvent employée jusqu'à la fin du XIXe siècle; elle offre des inconvénients manifestes. Dans la procédure par tribunal, le juge tiers se trouve encadré par deux juges des Etats en cause, un pour chacune des parties en litige. C'est principalement à partir de 1872 (affaire de l'*Alabama*) que cette nouvelle procédure s'est formée : la pluralité des juges est le propre du tribunal arbitral.

948². — Les souverains sont fréquemment choisis comme arbitres ; mais il est sous-entendu qu'ils peuvent d'adresser à d'autres personnes, jurisconsultes, professeurs de droit ou hommes d'Etat, pour faire préparer et réunir par elles les éléments de la sentence arbitrale. Un souverain n'a pas toujours ni le loisir ni les connaissances juridiques nécessaires. — Ce procédé peut présenter quelques dangers, parce que les personnes, consultées par le souverain, sont souvent inconnues et par suite ne sont pas moralement responsables devant l'opinion publique internationale du bien ou du mal jugé de la sentence. — En fait, on a souvent sollicité des souverains de jouer le rôle d'arbitres. Le tsar de Russie, le roi Léopold Ier de Belgique ont été fréquemment choisis. Le 2 mars 1897, le président des Etats-Unis, M. Cleveland, a rendu une sentence arbitrale dans l'affaire Cerruti entre l'Italie et la Colombie (1). En 1895, le Pape a été choisi comme arbitre par la République d'Haïti et la république Dominicaine pour l'interprétation d'un article du traité de paix signé entre elles en 1874 (2).

949. — Des corps constitués ont été également choisis comme arbitres. — Au moyen-âge, des Facultés de droit, celle de Bologne à plusieurs reprises, entre des Républiques italiennes. — Le Sénat de la ville de Hambourg, qui a plusieurs fois rempli le rôle d'arbitre entre le Portugal et l'Angleterre. — Des corps judiciaires, comme la Cour de cassation de France, le 15 octobre 1879; et, chose remarquable, telle est la réputation de savoir et d'im-

---

(1) Bureau, *Le conflit colombien*, 1892 ; Darras, R. D. I. P., t. VI, p. 533; Pierantoni, *La nullité d'un arbitrage international*, R. D. I., t. XXX, p. 455.

(2) V. Poujol, R. D. I. P., t. VII, pp. 437 et s., spécialement pp. 484 et s.

partialié dont jouit cette Cour suprême qu'elle fut appelée à juger comme arbitre un litige dans lequel une des parties contendantes était la France elle-même. La République de Nicaragua, l'adversaire, s'honora par un pareil choix (arrêt solennel, chambres réunies, du 29 juillet 1880) (1).

950. — De simples particuliers, souvent des hommes d'Etat, des magistrats, des diplomates, des jurisconsultes, des professeurs de droit, etc., sont choisis par les Etats pour composer le tribunal arbitral, temporaire et spécial, qui jugera leur différend. Ainsi furent délégués dans l'affaire de l'*Alabama*, dite arbitrage de Genève (voir ci-après), le comte Sclopis, Jacques Staempflis, le baron d'Itajuba, Charles Adams et sir Alexandre Cockburn ; dans l'affaire des pêcheries de Terre-Neuve (n° 963) MM. F. de Martens, professeur de droit à l'Université de Saint-Pétersbourg, Rivier, professeur à l'Université et consul général de Suisse à Bruxelles, Gram, ancien membre de la Cour suprême de Norvège; au sujet de l'île Lamu (n° 960), seul arbitre, le baron de Lambermont, ministre d'Etat de Belgique ; dans l'affaire du *Costa-Rica-Packet* entre la Grande-Bretagne et les Pays-Bas, M. F. de Martens (2) ; le professeur de Martens a encore été choisi en 1899 comme président et arbitre supérieur du tribunal d'arbitrage qui a rendu sa sentence à Paris dans une question de délimitation de frontières entre l'Angleterre et le Venezuela (3); dans l'affaire Ben Tillet entre l'Angleterre et la Belgique, M. Arthur Desjardins, avocat général à la Cour de cassation de France (sentence du 25 décembre 1898 (4). — Dans une question d'indemnité entre l'Angleterre et les Etats-Unis, le choix des deux parties se porta sur un simple commerçant anglais, M. Josué Bates. Une autre fois, le gouvernement des Etats-Unis et celui de la Nouvelle-Grenade désignèrent un sujet de New-Hampshire, M. Uphart. M. Jonson, du Tennessee, fut enfin pris pour arbitre entre les Etats-Unis et le Paraguay, et n'hésita pas à donner tort à son pays qui se soumit immédiatement à sa sentence (5).

---

(1) V. Renault, *Un litige international devant la cour de cassation de France*. R. D. I., t. XIII. p. 22.

(2) 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, *A propos de la sentence arbitrale de M. de Martens dans l'affaire du Costa-Rica Packet*, R. D. I. P., t. V, p. 57. — Comp. Bles, *L'affaire du Costa-Rica Packet et le droit international*, R. D. I., t. XXVIII, p. 452.

(3) V. R. D. I., t. VIII, p. 71. — Pariset, *L'arbitrage anglo-venezuelien de Guyane*, 1906.

(4) V. R. D. I. P., t. VI, p. 46.

(5) V. Lange, *Histoire documentaire de l'Union interparlementaire: conférences de 1888 et 1889*, p. 27.

Ces personnes ne peuvent pas déléguer à autrui le mandat qu'elles ont accepté ; il est éminemment et étroitement personnel ; il ne leur a été donné qu'à raison d'une confiance spéciale dans leurs lumières et dans leur intégrité personnelles.

951. — *Pouvoirs des arbitres.* — Les pouvoirs des arbitres sont déterminés par le compromis qui les en investit. — Ils doivent s'en tenir aux points mêmes qu'ils ont été chargés de trancher. Il s'ensuit qu'ils ne sauraient, sans commettre un excès de pouvoirs et sans que dès lors leur décision puisse être méconnue, statuer sur une question non comprise dans le compromis. Il en résulte à l'inverse qu'ils sont tenus de juger le point prévu au compromis, fussent-ils d'avis qu'il n'y a pas lieu de l'examiner : ainsi, des arbitres appelés à fixer le chiffre d'une indemnité, le principe de la responsabilité étant reconnu, doivent allouer une somme (aussi minime soit-elle) quoiqu'ils jugent inexact le principe de la responsabilité.

951[1]. — Les arbitres peuvent-ils toutefois déterminer eux-mêmes les limites de leur compétence ? — La question est controversée. Elle a été très vivement discutée à propos de l'affaire de l'*Alabama* (1). — Certains estiment que le tribunal arbitral n'a pas le droit d'établir sa propre compétence. Un mandataire ne saurait fixer lui-même la portée et l'étendue de son mandat. Si des doutes se produisent, les arbitres doivent en référer à leurs mandants et leur demander l'extension de leurs pouvoirs et une fixation plus nette et plus précise de l'objet du compromis (2). — D'autres pensent différemment. En droit commun, le tribunal auquel une contestation est soumise a le droit d'examiner si celle-ci rentre dans sa compétence telle que la loi l'a organisée ; pourquoi n'en serait-il pas de même pour un tribunal arbitral ? la seule différence ici est qu'au lieu de la loi, c'est le compromis qu'il faudra interpréter. La solution contraire serait une source de retards dans le jugement du différend ; elle favoriserait d'ailleurs la mauvaise foi ou le mauvais vouloir d'une partie qui, pour gagner du temps, soulèverait des exceptions d'incompétence (3).

951[2]. — En règle générale, les arbitres sont chargés de résoudre le différend d'après les principes généraux du droit des gens. — Parfois, cependant, les parties indiquent dans le compromis les règles dont les arbitres doivent tenir compte pour apprécier le point litigieux. Il en fut ainsi lors de l'arbitrage de l'*Alabama* : le traité de Washington du 8 mai 1871 déclara que

---

(1) V. Rolin-Jaequemyns, R. D. I., t. IV, pp. 127 et s.
(2) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 109, note 5.
(3) Bluntschli, *op. cit.*, art. 492 bis. — Calvo, *op. cit.*, t. III, n° 1757.

les arbitres auraient à s'inspirer de trois règles qu'il indiquait, connues sous le nom des « trois règles de Washington » (n° 958).

952. — Les arbitres ne sont pas des médiateurs. En pratique, ils proposent souvent aux parties une transaction, et si un arrangement amiable ne peut aboutir, ils prononcent alors leur sentence : mais ils doivent juger d'après les droits établis et prouvés des parties. — En principe, ils ne peuvent pas imposer une transaction. — Mais les parties, désireuses d'une solution, peuvent charger les arbitres de régler définitivement la difficulté qui les divise.

Lors du différend entre l'Angleterre et le Portugal au sujet de la baie de Delagoa, le compromis disait que : *si l'arbitre ne pouvait décider entièrement en faveur de l'une des deux réclamations, il sera prié de donner telle décision qui, selon lui, offrirait une solution équitable de la difficulté.* Les parties donnaient ainsi à l'arbitre un pouvoir spécial et dépassant les limites normales de la compétence d'un tribunal. — Le maréchal de Mac-Mahon n'eut pas à faire usage du pouvoir extraordinaire qui lui avait été conféré. Il jugea que les prétentions du Portugal étaient dûment prouvées et établies, par sentence arbitrale du 24 juillet 1875 (n° 960).

Quelques années après, un cas analogue se présentait, mais avec une différence. C'était l'arbitre lui-même qui prévoyait qu'un pouvoir spécial pourrait lui être nécessaire pour donner au litige une solution définitive. — La France et les Pays-Bas étaient en différend au sujet de la limite exacte entre la colonie de Surinam et la Guyane française. — Par une convention du 29 novembre 1888, les deux Etats résolurent de trancher la question par un recours à l'arbitrage et désignèrent comme arbitre l'empereur de Russie. — Il paraissait que la question à trancher était des plus simples : quelle était en droit et au fond, d'après une exacte et équitable interprétation des actes diplomatiques existants, la limite entre les deux colonies ? — Le tsar ne consentit pas à accepter une mission aussi restreinte. Il voulut être autorisé, pour le cas où il n'arriverait pas, après examen, à désigner comme limite une des deux rivières mentionnées dans la convention de 1888, à déterminer, comme solution intermédiaire, une autre limite, à pouvoir imposer aux parties une solution *transactionnelle.* — Les Etats Généraux des Pays-Bas hésitèrent à adhérer à la proposition du tsar. — Une nouvelle convention fut conclue à Paris, le 28 avril 1890.

M. G. Rolin-Jaequemyns se demande si l'introduction dans un compromis d'une clause donnant à l'arbitre désigné la qualité d'amiable compositeur et le pouvoir de remplacer le jugement *disant droit* par une solution *transactionnelle,* est une mesure

utile et recommandable. L'honorable publiciste ne le pense pas, et il donne de son opinion les raisons suivantes : — « 1° Il y a un droit international... L'objet essentiel du recours à l'arbitrage entre Etats est, non pas de créer un droit, mais de faire rechercher et décider par un juge temporaire volontairement choisi... de quelle manière le droit international s'applique à ce cas particulier... Les Etats qui acceptent l'arbitrage reconnaissent donc par cela même (et c'est ce qui donne à cette procédure une si haute valeur) que leur différend est susceptible d'être tranché par les règles du droit international, général ou conventionnel. C'est fausser cette notion et en compromettre l'application que d'admettre d'avance, dans le compromis même, l'éventualité d'une solution dictée, non par le droit, mais par une appréciation arbitraire des convenances de chaque partie. — 2° Il est dans la nature humaine que celui qui est chargé d'une tâche, dont il peut s'acquitter de deux manières, choisisse le mode le plus facile, surtout quand ce mode, en même temps qu'il impose un moindre travail, entraîne une moindre responsabilité. Or, entre la recherche minutieuse d'une solution de droit, par l'examen attentif et raisonné d'un grand nombre de documents historiques et diplomatiques, et l'indication d'une solution de fait, ne donnant ni entièrement raison ni entièrement tort à aucune des deux parties et répondant à la notion vulgaire : couper le différend en deux, il y a généralement, sous ce double rapport de la peine et de la responsabilité, une différence énorme. — 3° Pour peu que la clause d'amiable composition s'introduise dans quelques compromis, elle ne tardera pas à y devenir de style, et lorsque l'arbitre proposé la réclamera, il paraîtra désobligeant et discourtois de la lui refuser. Si cet arbitre est le souverain d'un grand Etat, un pareil refus pourra ne pas être sans inconvénients sérieux. D'autre part, celle des parties qui proposera la clause d'amiable composition et qui la désirera sera généralement celle des deux qui sera la moins sûre de son droit. Ne voit-on pas ce qu'il y a de danger réel pour le cas où une grande puissance voudra faire une mauvaise querelle à un Etat faible, tout en gardant l'apparence de l'impartialité ? ». — Et le savant belge conclut à ce qu'au point de vue même de l'utilité de l'institution de l'arbitrage, il est à souhaiter que l'exemple donné dans le différend entre la France et la Hollande ne soit pas suivi (1).

953. — Un pas en avant a été fait en 1892. Dans le conflit élevé entre l'Angleterre et les Etats-Unis à propos de la pêche des phoques dans la mer de Behring, le traité conclu à Washington

---

(1) Rolin-Jaequemyns, *Chronique des arbitrages internationaux*, R. D. I., t. XXIII, pp. 83 et s.

le 29 février 1892 posait nettement cinq points sur chacun desquels les arbitres devaient rendre et ont rendu une sentence distincte (n°s 342, 505 et 964). Puis, prévoyant le cas où le droit exclusif de juridiction sur la mer de Behring, prétendu par les Etats-Unis, ne leur serait pas reconnu. l'article 7 autorisait les arbitres à déterminer les règlements qu'il serait nécessaire de prendre en commun, en dehors des limites juridictionnelles des Etats respectifs, et à fixer les eaux sur lesquelles ces règlements devraient porter.

Voilà une mission nouvelle donnée aux arbitres, pour le cas même où leur mission normale et naturelle s'évanouit par la solution de la question litigieuse. Que faut-il penser de la clause qui confère cette mission nouvelle ? — « Elle témoigne d'un singulier désir d'entente, dit Louis Renault, et à ce point de vue elle ne peut qu'être approuvée. Elle est néanmoins fort grave et ce n'est qu'en connaisance de cause qu'elle pourra être insérée dans un arbitrage. S'il est déjà délicat de s'en remettre à des arbitres de la décision d'un litige, il l'est encore plus de les charger de la conciliation des intérêts et de leur permettre de délimiter la liberté normale, la souveraineté de chaque Etat. Le règlement peut ne satisfaire aucune des parties ; il s'applique à l'avenir, tandis que la décision se réfère au passé... L'Angleterre a certainement fait preuve d'une grande abnégation en acceptant la clause de l'article 7, et on a pu dire qu'elle aurait agi avec plus d'habileté en se contentant de demander aux arbitres la reconnaisance du principe de la liberté de la pleine mer » (1).

953. — *Procédure.* — La procédure d'arbitrage est réglée soit par l'acte même du compromis soit par les arbitres eux-mêmes: il a été procédé de la première manière dans le traité du 8 mai 1871, entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, à propos de l'affaire de l'*Alabama*, et dans celui du 2 février 1897 entre la Grande-Bretagne et le Venezuéla pour la détermination de leurs frontières. Ces façons d'agir se sont pas sans inconvénients, car elle peuvent donner lieu à des difficultés : le compromis ou la décision des arbitres peut contenir des lacunes et il peut y avoir défaut d'entente entre ceux chargés d'établir la procédure. Une procédure générale et détaillée, établie d'avance pour tous les arbitrages, serait préférable. L'Institut de droit international s'est appliqué en 1874-1875 à élaborer un règlement de procédure arbitrale (règlement de la Haye voté le 28 août 1875) (2).

954. — *Force de la sentence arbitrale.* — La sentence, rendue

---

(1) Renault, *Une nouvelle mission donnée aux arbitres dans les litiges internationaux*, R. D. I. P., t. I, pp. 44 et s.

(2) Annuaire de l'Institut, t. I, 1877, pp. 45, 84, 126.

par les arbitres, oblige juridiquement les Etats qui ont eu recours au tribunal arbitral. Ils doivent exécuter le jugement avec loyauté et bonne foi, entièrement et sans réserves. — Ils en ont pris, l'un envers l'autre, l'engagement dans le compromis par eux conclu et formé. — Se réserver la faculté d'approuver ou de désapprouver, d'exécuter ou de ne pas exécuter la sentence arbitrale, c'est ne pas se rendre compte de la nature et du caractère de l'arbitrage, — On ne peut donc que critiquer la réserve qu'avait tout d'abord formulée le gouvernement hollandais de soumettre la décision à rendre par l'empereur de Russie à la ratification des Etats Généraux.

C'est le *compromis* dont les gouvernements doivent demander la ratification aux chambres des députés et aux sénats, ratification qui validera les pouvoirs conférés aux arbitres, mais non la sentence arbitrale elle-même : admettre le contraire serait faire juger le juge par les plaideurs : ce serait le renversement des rôles : l'arbitrage deviendrait le procédé le plus inutile et le plus impuissant.

955. — Dans la pratique, les Etats condamnés à la suite d'un arbitrage se sont presque toujours spontanément exécutés. On doit cependant signaler qu'en 1898 la Colombie a refusé de payer à l'Italie l'indemnité à laquelle elle avait été condamnée par l'arbitrage des Etats-Unis le 3 mars 1897 pour des dommages causés à un sieur Cerruti, et que l'Italie dut pour obtenir exécution de la sentence envoyer une escadre dans le port de Carthagène (1).

955[1]. — Est-ce à dire que la sentence de l'arbitre sera, toujours et dans tous les cas, forcément obligatoire ?

Non assurément : faut-il encore que la sentence soit valable en elle-même et régulièrement rendue. — Les auteurs (2) sont généralement d'accord pour reconnaître que la sentence arbitrale n'est point obligatoire : 1° si les arbitres ont statué *ultra petita* ; 2° si l'une des parties n'a pas été entendue et mise à même de faire valoir ses moyens et ses preuves ; 3° si la sentence est le résultat de la fraude et de la déloyauté de l'arbitre. Ce dernier cas est asez rare: Barbeyrac cite celui de Léon X pris comme arbitre entre l'empereur Maximilien et le Doge de Venise, et faisant avec chacun d'eux un pacte secret. — La sentence du roi des Pays-Bas du 10 janvier 1831 pour fixer les limites entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis fut repoussée parce que l'arbitre avait, en dehors de son mandat, proposé une nouvelle

---

(1) V. Darras, R. D. I. P., t. VI, pp. 533 et s.
(2) V. dans Mérignhac, *Traité de l'arbitrage international*, 1893, pp. 306 et s., les opinions d'un certain nombre d'auteurs.

frontière. La décision arbitrale rendue entre les Etats-Unis et le Mexique à Washington, le 27 décembre 1878, par sir Thornton en ce qui concerne des dommages causés par les Indiens, souleva les protestations du Mexique sous prétexte que des faux témoignages avaient été produits. — Dans son règlement de procédure du 28 août 1875, l'Institut de droit international déclare (art. 27) que « la sentence arbitrale est nulle en cas de compromis nul ou d'excès de pouvoir ou de corruption prouvée d'un des arbitres ou d'erreur essentielle ». — Ainsi, dans certains cas, la sentence peut être considérée comme nulle et dès lors elle ne saurait lier les parties. Celles-ci peuvent refuser de l'exécuter : en réalité, il n'y a pas alors de sentence arbitrale. Mais, afin de ne pas laisser à l'arbitraire ou à l'initiative de l'Etat qui a été condamné l'appréciation de la nullité de la sentence, des auteurs ont estimé désirable la désignation dans le compromis d'un tribunal qui serait éventuellement juge des moyens de nullité soulevés contre la décision arbitrale (1). — Bluntschli ajoute : si la décision arbitrale est contraire au droit international (*op. cit.*, art. 495). Geffcken remarque que la partie condamnée par la sentence pourrait trop facilement prétendre que le jugement est contraire au droit international. Ce serait perpétuer les conflits (sur Heffter, *op. cit.*, § 109, note 14).

955². — Une sentence arbitrale n'est pas susceptible d'appel. « Il n'y a point, dit Nys (2), d'appel possible d'une sentence arbitrale en matière internationale, car il n'existe pas de cour de justice devant laquelle semblable appel puisse être porté ». En 1895, la sixième conférence interparlementaire réunie à Bruxelles a prévu une organisation de l'arbitrage international consacrant un droit d'appel au profit des parties. — Mais ne faut-il pas reconnaître aux parties le droit de demander la revision d'une sentence arbitrale, lorsqu'elle est infectée de certains vices, devant le tribunal même qui l'a rendue ? La question a été examinée par plusieurs auteurs. M. Corsi s'est très expressément prononcé en faveur d'un droit de revision (3). Il ne semble pas qu'en pratique on ait fréquemment usé d'un pareil droit. En dehors du traité du 23 juillet 1898 entre l'Italie et l'Argentine (art. 13) et du traité entre l'Angleterre et les Etats-Unis qui n'a point être ratifié, aucun traité d'arbitrage n'a prévu le recours en revision. Un fait de revision peut être toutefois signalé : dans

---

(1) V. G. Rolin-Jaequemyns, R. D. I., t. IV, p. 139.
(2) V. R. D. I, 2e série, t. XII, p. 598.
(3) V. art. 80 du projet de règlement de la procédure arbitrale présenté par M. Corsi à la réunion de l'Association de droit international à Bruxelles, en 1895, R. D. I. P., t. III, p. 460.

l'affaire précitée de l'arbitrage de Sir Thornton, après la découverte de manœuvres frauduleuses qui avaient trompé l'arbitre, et le refus par celui-ci de revenir sur sa sentence, le gouvernement des Etats-Unis fit reviser celle-ci le 24 juin 1897 par la Cour des réclamations (Court of claims) de Washington (1).

955³. — La décision d'un arbitre est, suivant les cas, un jugement déclaratif ou un jugement attributif de droits. L'arbitre rend un jugement déclaratif quand il détermine la frontière entre deux Etats et ainsi leur reconnaît ou leur enlève une certaine portion de territoire ; il rend au contraire une sentence attributive lorsqu'il alloue des indemnités à raison de faits dommageables (2).

955⁴. — Une sentence arbitrale est indivisible en ce sens qu'un des intéressés ne saurait être autorisé à exécuter certaines parties de la décision et à ne point exécuter certaines autres, à exiger l'exécution d'une partie de la sentence et à s'opposer à celle des autres : il lui faut tout exécuter. Mais on ne peut pas dire qu'elle soit indivisible en ce sens qu'il soit interdit à l'intéressé de procéder à son exécution *graduelle* et *successive*, qu'il soit obligatoire pour lui d'en faire une exécution *totale et simultanée* : il peut l'exécuter *par étapes*, à mesure qu'elle devient exécutable sur les divers points où elle est exécutoire. Pour qu'il en fût autrement, il faudrait que la matière même sur laquelle porte la sentence fût indivisible. Ainsi, lorsqu'un arbitre a été chargé de déterminer la frontière entre deux Etats, et que, divisant cette frontière en différents secteurs, les difficultés d'exécution qui se produisent pour les parties de la sentence relatives à certains secteurs ne doivent pas empêcher les intéressés d'exiger l'exécution des autres parties sur lesquelles aucunes difficultés ne se sont élevées (3).

B. — L'arbitrage volontaire d'après les conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907

955⁵. — La première Conférence de la Paix, tenue à la Haye du 18 mai au 29 juillet 1899, et la seconde, réunie également à la Haye du 15 juin au 18 octobre 1907, se sont toutes deux oc-

---

(1) V. Mérignhac, R. D. I. P., t. VI, pp. 611 et s.

(2) V. Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, 4e édit., n° 382, p. 570. — Paul Fauchille, R. D. I. P., 2e série, t. III, pp. 192 et s. — Mérignhac, *op. cit.*, n° 298, p. 283. — Nys, *op. cit.*, t. II, p. 10. — Rivier, *op. cit.*, t. I, p. 174.

(3) V. Paul Fauchille, *op.* et *loc. cit.*, pp. 203 et s.

cupées de l'arbitrage international volontaire ou facultatif. Le titre IV des conventions du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907, touchant la solution pacifique des conflits internationaux, en traite d'une manière développée, dans divers chapitres. En 1907, on n'a apporté au texte de 1899 que des compléments utiles qui en général ne sont que des modifications de détail.

955[6]. — Les deux conventions de 1899 et de 1907 définissent l'arbitrage dans les mêmes termes (art. 15, conv. 1899 ; art. 37, conv. 1907) : « L'arbitrage international a pour objet le règlement des litiges entre les Etats par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit ».

Cette disposition des conventions de la Haye met nettement en relief les différences qui distinguent la médiation de l'arbitrage: le médiateur donne des conseils et des avis, propose des solutions que les intéressés peuvent ne pas suivre ; l'arbitre prononce une sentence qui s'impose aux parties en litige ; un tiers peut être médiateur même dans une question d'intérêt ou d'ordre politique, il ne peut être arbitre que dans un conflit juridique. Elle exprime, d'autre part, avec netteté les deux caractères principaux de l'arbitrage : 1° L'arbitrage suppose un acte volontaire de deux Etats ; il est le résultat d'un accord. 2° L'arbitrage implique l'existence d'une question juridique, d'un point de droit ou de fait à trancher (1).

955[7]. — Comme précédemment, c'est par un accord, dit *compromis*, que les deux Etats doivent s'entendre sur la fixation et sur les limites de la question litigieuse, sur le choix et la désignation des arbitres, sur l'étendue de leurs pouvoirs. Ils doivent, en outre et *naturellement, logiquement*, prendre l'engagement d'accepter, de respecter et d'exécuter la sentence arbitrale future. Sinon leur compromis n'aurait ni sens, ni portée. — C'est ce que déclarent les articles 35 et 52 de l'acte de 1907, reproduisant avec quelques changements de forme les articles 18 et 31 de celui de 1899: « Les puissances qui recourent à l'arbitrage, dit l'article 52 de l'acte de 1907, signent un compromis dans lequel sont déterminés l'objet du litige, le délai de nomination des arbitres, la forme, l'ordre et les délais dans lesquels la communication visée par l'article 63 (mémoires etc.) devra être faite, et le montant de la somme que chaque partie devra déposer à titre d'avance pour les frais. Le compromis détermine également, s'il y a lieu, le mode de nomination des arbitres, tous pouvoirs spéciaux éventuels du tribunal, son siège, la langue dont il fe-

(1) V. Melle Oppenheim, *Arbitrage et juridiction*, 1911 (en néerlandais).

ra usage et celles dont l'emploi sera autorisé devant lui, et généralement toutes les conditions dont les parties sont convenues ».

Dans certains cas, d'après la convention de 1907 (art. 53 et 54), qui a innové sur ce point sur celle de 1899, le compromis est établi par la Cour permanente d'arbitrage au lieu et place des parties (V. n° 970[1]).

Les conventions de la Haye indiquent un certain nombre de principes pour le fonctionnement et la procédure de l'arbitrage. Mais ces principes ne s'imposent pas aux parties qui recourent à un arbitrage ; elle peuvent y déroger et admettre dans leur compromis des règles différentes. C'est ce que déclarent les actes de 1899 et de 1907 (art. 21 et 30, conv. 1899 ; art. 42 et 51, conv. 1907) (n°s 955[15] et s.).

955[8]. — *Objet du compromis.* — Les actes de la Haye n'ont pas compris l'arbitrage autrement qu'on ne l'avait fait jusqu'alors : la justice arbitrale ne peut s'appliquer qu'aux différends susceptibles d'être formulés juridiquement. — « Dans les questions d'ordre juridique, et en premier lieu dans les questions d'interprétation ou d'application des conventions internationales, disent l'article 16 de la convention de 1899 et l'article 38 de celle de 1907, l'arbitrage est reconnu par les puissances contractantes comme le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable de régler les litiges qui n'ont pas été résolus par les voies diplomatiques ». A ce texte on a ajouté en 1907 la disposition suivante, simple vœu pour l'emploi de l'arbitrage : « En conséquence il serait désirable que, dans les litiges sur les questions sus-mentionnées, les puissances contractantes eussent, le cas échéant, recours à l'arbitrage, en tant que les circonstances le permettraient ».

Ainsi, sous l'empire des conventions de la Haye tout comme avant elles (n°s 946 et s.), il y a lieu de distinguer les conflits d'ordre juridique et les conflits de caractère politique, les premiers étant susceptibles d'arbitrage et les seconds y échappant par leur nature même. — On a essayé à la deuxième conférence de la paix, en 1907, de fixer le sens des expresions : conflits d'ordre juridique et conflits d'ordre politique ; mais c'est une vaine tentative qui alors a été faite : le comité d'examen constitué à cet effet par la première commission de la conférence n'a pu arriver à aucun résultat. — Postérieurement à cette conférence, et alors qu'on se trouvait sous un autre régime, sous celui de la Société des Nations (voir *infrà*), l'Institut de droit international s'est à son tour saisi de la question, sur la proposition de MM. Marshall-Brown et Politis. Il n'est pas parvenu davantage à la trancher d'une façon satisfaisante : dans la résolution qu'il a adoptée à Grenoble en 1922, il s'est en effet borné à déclarer

que, lorsque des Etats soulèvent la question préjudicielle de savoir si un conflit rentre ou non dans les conflits justiciables, cette question doit être soumise à l'examen de la Cour permanente de justice internationale, établie à la Haye depuis décembre 1920 (1).

955⁹. — *Désignation des arbitres.* — Jusqu'à la fin du XIXᵉ siècle, la sentence arbitrale était l'œuvre d'une juridiction momentanée. A partir de 1899, la justice internationale, exercée auparavant par des juges temporaires, trouve, pour la rendre, un tribunal permanent ou, plus exactement, des tribunaux temporaires dans un cadre permanent.

955¹⁰. — En effet, la convention de la Faix de 1899 (art. 20) a institué à la Haye une juridiction particulière à laquelle peuvent recourir les parties au cas d'arbitrage : elle s'appelle la *Cour permanente d'arbitrage*. « Dans le but de faciliter le recours immédiat à l'arbitrage pour les différends internationaux qui n'ont pu être réglés par la voie diplomatique, les puissances signataires s'engagent à organiser une Cour permanente d'arbitrage, accessible en tout temps et fonctionnant, sauf stipulation contraire des parties, conformément aux règles de procédure insérées dans la présente convention ». — Cette juridiction a été conservée par la convention de 1907 (art. 41).

Mais elle n'est pas obligatoire pour les parties : les Etats intéressés ont toujours le droit, comme par le passé, de choisir ailleurs leurs juges : « La Cour permanente est compétente pour les cas d'arbitrage, à moins qu'il n'y ait entente entre les parties pour l'établissement d'une juridiction spéciale » (art. 21, conv. 1889; art. 42, conv. 1907).

955¹¹. — En réalité, la Cour permanente d'arbitrage n'est pas, comme son nom paraît l'indiquer, un véritable tribunal établi à titre permanent, que les parties n'auraient qu'à saisir de leur litige ; il y avait eu en 1899 un certain nombre de projets en ce sens, mais ils n'ont pas été adoptés. C'est un simple tableau d'arbitres duquel les parties, qui y recourent, doivent extraire leur tribunal. — Il y a un bureau qui sert de greffe à la Cour, et qui, lui, a un caractère permanent (art. 22, conv. 1899; art. 43, conv. 1907). Il y a aussi un conseil administratif permanent, chargé d'organiser le bureau, de notifier la constitution de la Cour, de faire tous règlements nécessaires, etc. ; il est composé des représentants diplomatiques des puissances contractantes accrédités à la Haye et du ministre des affaires étrangères des Pays-Bas (art. 28, conv. 1899; art. 49, conv. 1907).

---

(1) V. Annuaire de l'Institut, t. XXIX, pp. 23 et s., 225, 258.

Comment le tableau d'arbitres est-il constitué ? L'article 23 de la convention de 1899, devenu l'article 44 de la convention de 1907, répond à cette question : « Chaque puissance contractante désigne quatre personnes au plus, d'une compétence reconnue dans les questions de droit international, jouissant de la plus haute considération morale et disposées à accepter les fonctions d'arbitres. Les personnes ainsi désignées sont inscrites, au titre de membres de la Cour, sur une liste qui sera notifiée à toutes les puissances contractantes par les soins du bureau. Toute modification à la liste des arbitres est portée, par les soins du bureau, à la connaissance des puissances contractantes. Deux ou plusieurs puissances peuvent s'entendre pour la désignation en commun d'un ou plusieurs membres. La même personne peut être désignée par des puissances différentes. Les membres de la Cour sont nommés pour un terme de six ans. Leur mandat peut être renouvelé. En cas de décès ou de retraite d'un membre de la Cour, il est pourvu à son remplacement, selon le mode fixé pour sa nomination et pour une nouvelle période de six ans ».

C'est dans le tableau ainsi formé que les parties désignent leurs arbitres lorsqu'elles veulent s'adresser à la Cour permanente pour le règlement du différend survenu entre elles. — De quelle manière procèdent-elles ? — « Chaque partie nomme deux arbitres, et ceux-ci choisissent ensemble un surarbitre » (art. 24, conv. 1899; art. 45, conv. 1907). — Que décider si on ne peut s'accorder sur la désignation du surarbitre ? Le cas est prévu par les articles 24 et 45 : « En cas de partage des voix, le choix du surarbitre est confié à une puissance tierce, désignée de commun accord par les parties. Si l'accord ne s'établit pas à ce sujet, chaque partie désigne une puissance différente et le choix du surarbitre est fait de concert par les puissances ainsi désignées ».

La convention de 1907, plus complète ici que celle de 1899, ajoute : « Si, dans un délai de deux mois, ces deux puissances n'ont pu tomber d'accord, chacune d'elles présente deux candidats pris sur la liste des membres de la Cour permanente, en dehors des membres désignés par les parties et n'étant les nationaux d'aucune d'elles. Le sort détermine lequel des candidats ainsi présentés sera le surarbitre ». — D'après la convention de 1899, les parties pouvaient choisir leurs arbitres parmi leurs nationaux : aucune restriction à leur choix n'était établie à cet égard par l'article 24. D'où un grave inconvénient : en fait, la décision arbitrale sera ainsi le plus souvent l'œuvre du surarbitre, puisque les arbitres, nationaux des parties, épouseront presque toujours leur cause. L'aritcle 45 de la convention de 1907 a remédié à cet état de choses en disant que « chaque partie nommera deux arbitres *dont un seulement pourra être national et*

choisi parmi ceux qui ont été désignés par elle comme membres de la Cour permanente » (1).

Bien entendu, ce n'est qu'à défaut d'accord des parties pour la constitution du tribunal qu'il est ainsi procédé. C'est ce que déclarent les articles 24 et 32 de la convention de 1899 et 45 et 55 de celle de 1907. Les parties peuvent être, en effet, d'accord pour organiser un arbitrage spécial ; et alors, aux termes des articles 32 et 55, « les fonctions arbitrales peuvent être conférées à un arbitre unique ou à plusieurs arbitres désignés par les parties à leur gré ou choisis par elles parmi les membres de la Cour permanente d'arbitrage établie par la présente convention ». Pour simplifier, chaque partie peut, au lieu de deux arbitres, n'en nommer qu'un seul, et les deux arbitres choisiront le surarbitre (V. n° 950[1]).

En principe, la Cour permanente d'arbitrage siège à la Haye (art. 25, conv. 1899; art. 43, conv. 1907). — Les locaux et l'organisation du bureau international peuvent être mis à la disposition des puissances signataires de la convention, même pour le fonctionnement d'une juridiction spéciale d'arbitrage (art. 26, al. 1 et art. 47, al. 1). — Quant aux puissances non signataires, elles ne jouissent pas de cette faveur lorsqu'elles établissent des juridictions particulières, mais l'accès à la juridiction de la Cour permanente d'arbitrage peut leur être ouvert : « La juridiction de la Cour permannente peut être étendue, dans les conditions prescrites par les règlements, aux litiges existant entre des puissances non contractantes, si les parties sont convenues de recourir à cette juridiction » (art. 26, al. 2; art. 47, al. 2).

955[12]. — La Cour permanente n'étant pas à proprement parler un tribunal permanent, ce n'est pas elle qu'il faut saisir du litige qu'on veut lui soumettre. Le conseil administratif, quoique permanent, n'a pas davantage qualité pour recevoir une demande d'arbitrage : la République sud-africaine, lors de son différend avec l'Angleterre, s'est donc à tort adressée à lui. C'est uniquement, disent les articles 24 et 46 des conventions de la Haye, le bureau international, servant de greffe à la Cour, qui ici est compétent. « Dès que le tribunal est composé, les parties notifient au bureau leur décision de s'adresser à la Cour, le texte de leur compromis et les noms des arbitres. Le bureau communique sans délai à chaque arbitre le compromis et les noms des autres

---

(1) Clarke, *A permanent tribunal of international arbitration: its necessity and value*, A. J., 1907, p. 342. — Myers, *The origin of the Hague Arbitral Courts*, A. J., 1912, p. 769 et 1918, p. 270. — Pennise, *La Corte permanente di arbitrato internazionale*, 1901. — Ralston, *Some suggestions as to the permanent Court of arbitration*, A. J., 1907, p. 321.

membres du tribunal ». Et alors le tribunal entre en fonctions : « Le tribunal se réunit à la date fixée par les parties. Le bureau pourvoit à son installation. Les membres du tribunal, dans l'exercice de leurs fonctions et en dehors de leur pays, jouissent des privilèges et immunités diplomatiques » (art. 24, conv. 1899 ; art. 46, conv. 1907).

Sur l'initiative de qui la Cour d'arbitrage peut-elle fonctionner ? — L'arbitrage international suppose l'accord de deux puissances pour régler entre elles un litige : c'est cet accord qui saisira le bureau. — Mais il se peut que des deux puissances qui conviennent d'un arbitrage, l'une veuille ainsi permettre à un de ses nationaux d'obtenir droit contre un gouvernement étranger dont il est créancier, sans désirer pour cela endosser la réclamation du national qu'il estime exagérée : le compromis une fois rédigé, la puissance s'effacera et laissera le débat s'engager entre son national et le gouvernement étranger.

Le fonctionnement de l'arbitrage entre deux Etats ne peut-il pas être provoqué par une tierce puissance ? La convention de 1899, sur la proposition de la délégation française, a admis ici l'existence d'un devoir international reposant sur la solidarité des Etats, les uns vis-à-vis des autres. Son article 27 dispose en ces termes : « Les puissances contractantes considèrent comme un devoir, dans le cas où un conflit aigu menacerait d'éclater entre deux ou plusieurs d'entre elles, de rappeler à celles-ci que la Cour permanente leur est ouverte. En conséquence, elles déclarent que le fait de rappeler aux parties en conflit les dispositions de la présente convention, et le conseil donné, dans l'intérêt supérieur de la paix, de s'adresser à la Cour permanente ne peuvent être considérés que comme actes de bons offices ». Cette disposition est importante ; elle est à remarquer tout particulièrement au point de vue de la notion de la neutralité (1). Elle est reproduite dans l'article 48 de la convention de 1907 (n° 942[8]).

Mais on peut craindre qu'en définitive une puissance tierce hésite à agir de la sorte. Aussi l'article 48, *in fine*, de la convention de 1907, combinaison de deux propositions du Pérou et du Chili, admet-il une autre manière de provoquer le jugement par arbitrage : « En cas de conflit entre deux puissances, l'une d'elles pourra toujours adresser au bureau international une note conte-

---

(1) La disposition de cet article 27 a donné l'idée à certains « pacifistes » de proposer la création d'une *alliance pacigérante*, c'est-à-dire d'une sorte de société entre Etats dont l'objet serait une action commune pour le maintien de la paix générale, V. projets Bajer et Arnauld, R. D. I. P., t. IX, pp. 336 et 337 ; R. D. I., 2e série, t. IV, p. 135 et 2e série, t. V, p. 584 ; Revue du droit public, 1901, p. 111.

mant sa déclaration qu'elle serait disposée à soumettre le différend à un arbitrage. Le bureau devra porter aussitôt la déclaration à la connaissance de l'autre puissance ».

Dans l'article 48 de la convention de 1907, dont les deux premiers alinéas reproduisent l'ancien article 27 de la convention de 1899 et dont les deux derniers on été ajoutés sur la proposition de M. de Candamo, délégué du Pérou à la conférence de la Haye, il y a en réalité deux dispositions distinctes, qui auraient pu faire l'objet de deux articles séparés. Elles ont ceci de commun, qu'elles tendent l'une et l'autre à faciliter l'arbitrage, mais c'est par des moyens différents. Dans l'article 27, c'était grâce à l'initiative d'une des puissances non litigantes ; dans la nouvelle disposition, c'est précisément par l'initiative d'une des puissances litigantes et en dehors de toute action des autres. C'est ainsi un second procédé pouvant conduire à un arbitrage qui a été ajouté au premier. Il consiste en ce que l'une des parties contendantes vient elle-même manifester sa bonne disposition à soumettre le différend à un arbitrage. Sa déclaration à cet égard est transmise à l'autre partie par l'intermédiaire du bureau international. Mais celui-ci ne joue aucun rôle politique et n'a aucune appréciation à faire ; il n'est qu'un simple agent de transmission. La déclaration envoyée au bureau international n'est pas communiquée aux puissances qui sont en dehors de l'affaire, car ce pourrait être contraire au désir de la puissance déclarante et nuisible même au succès de sa tentative. Le résultat à obtenir est simplement qu'une transmission impossible à faire directement soit faite par un intermédiaire neutre par sa nature, le bureau international. La disposition adoptée sur la proposition péruvienne est donc une nouveauté introduite dans le droit international par la deuxième conférence de la Haye. — Dans la proposition primitive présentée par la délégation du Pérou, il était dit au sujet de la note contenant la déclaration: « Cette note fera connaître sommairement la façon dont la puissance déclarante envisage ce différend et ce qu'elle prétend être son droit ». Cette disposition a été supprimée, mais, en fait, rien n'empêchera que la déclaration ne contienne les explications que la partie croira nécessaire d'y introduire. Enfin, le dernier alinéa était ainsi conçu : « Le bureau international devra porter à la connaissance de l'autre puissance la déclaration qu'il a reçue et il devra se mettre à la disposition de l'une et de l'autre puissance pour faciliter entre elles tout échange de vues pouvant aboutir à la conclusion d'un compromis ». L'efficacité du procédé était ainsi plus complète ; mais il est à noter que, dans la pensée du délégué du Pérou, le bureau international ne devait jamais avoir à remplir qu'un rôle de transmission. On peut regretter que la portée de la disposition ait été affaiblie, surtout sur ce dernier

point ; mais, telle qu'elle est, elle peut rendre de grands services dans le cas d'un conflit aigu entre deux puissances, quand toute discussion serait devenue impossible ; elle peut produire une détente et ouvrir la voie à des négociations.

955[13]. — *Pouvoirs des arbitres.* — En ce qui concerne les pouvoirs des arbitres, les actes de la Haye de 1899 et de 1907 déclarent que le tribunal doit interpréter le compromis et les autres textes pouvant être invoqués dans la matière en appliquant « les principes du droit international », dit l'article 48 de la convention de 1899, ou « les principes du droit », porte l'article 73 de celle de 1907. Ces actes ont consacré, par leurs articles 48 et 73, l'opinion qui reconnaît au tribunal arbitral le droit d'établir sa propre compétence : « Le tribunal, dispose l'article 73, est autorisé à déterminer sa compétence en interprétant le compromis ainsi que les autres actes et documents qui peuvent être invoqués dans la matière et en invoquant les principes du droit ».

955[14]. — Les conventions de la Haye n'ont pas fait figurer expressément dans la procédure générale d'arbitrage la clause d'amiable composition. Mais, sous l'empire de ces conventions, comme auparavant, les arbitres peuvent agir comme médiateurs si le compromis leur a donné à cet effet un pouvoir spécial (Comp. art. 31, conv. 1899; art. 52, conv. 1907) (1). Le 1[er] décembre 1909, le roi d'Angleterre a été chargé, par un compromis passé entre les Etats-Unis et le Chili, de régler, comme *amiable compositeur*, un différend qui s'était élevé entre les deux pays à propos d'une affaire Alsop. Sa sentence est intervenue le 5 juillet 1911 (2). — On a pu reprocher, dans certains cas, à l'arbitre d'avoir procédé comme amiable compositeur, alors que le compromis ne lui en attribuait pas la faculté. C'est le reproche qu'on a notamment adressé au roi d'Italie, arbitre dans un conflit de limites entre le Brésil et la Grande-Bretagne (sentence du 6 juin 1904) (3), et au président de la République Argentine, arbitre dans un différend de frontières entre la Bolivie et le Pérou (sentence du 9 juillet 1909) (4).

955[15]. — *Procédure arbitrale.* — Les conventions de la Haye ont établi spécialement (titre IV, chap. III) une procédure arbi-

---

(1) Comp. Mérignhac, *La conférence internationale de la Paix*, 1900, n° 177, p. 354.

(2) V. le texte de cette sentence, A. J., 1911, p. 1079.

(3) V. Paul Fauchille, *Le conflit de limites entre le Brésil et la Grande-Bretagne et la sentence arbitrale du roi d'Italie*, 1905, p. 117. — De Lapradelle et Politis, *L'arbitrage anglo-brésilien de 1904*, 1905, p. 90.

(4) V. Weiss, *L'arbitrage de 1909 entre la Bolivie et le Pérou*, R. D. I. P., t. XVII, p. 135. — Fiore, *La sentence arbitrale du Président de la République Argentine dans le conflit de limites entre la Bolivie et le Pérou*, R. D. I. P., t. XVII, p. 247.

trale (1). C'est un progrès sérieux qu'elles ont réalisé. Les principes qui s'y trouvent posés n'ont toutefois pour les parties qu'un caractère facultatif : elle peuvent convenir d'autres règles dans leur compromis (art. 30, conv. 1899; art. 51, conv. 1907). Sauf sur quelques points, les dispositions de 1907 sont identiques à celles de 1899.

Lorsqu'un souverain ou un chef d'Etat est choisi pour arbitre, la procédure arbitrale est réglée par lui (art. 33, conv. 1899 ; art. 56, conv. 1907).

Les parties peuvent être accompagnées d'agents, qui font office d'avoués, de conseils ou d'avocats (art. 37, conv. 1899; art. 62, conv. 1907). Absolu en 1899, le choix des parties à ce sujet a été restreint en 1907 : «les membres de la Cour permanente ne peuvent exercer les fonctions d'agents, conseils ou avocats qu'en faveur de la puissance qui les a nommés membres de la Cour » (art. 62).

Le tribunal décide du choix des langues dont il fera usage et dont l'emploi sera autorisé devant lui (art. 38, conv. 1899; art. 61, conv. 1907).

La procédure comprend en règle générale une instruction écrite et des débats oraux (art. 39, conv. 1899; art. 63, conv. 1907). A la différence de ce qui a lieu devant les tribunaux ordinaires, spécialement en France, les agents des parties ne peuvent remettre au tribunal leur dossier après avoir plaidé : cela ne serait pas conforme à l'esprit et à la lettre des articles 63 et 64 de la convention de 1907, car il en résulterait que le tribunal aurait ainsi connaissance des notes écrites d'une partie dont l'autre partie n'aurait point la copie : c'est ce que la Cour de la Haye a décidé le 2 novembre 1912 lors de l'arbitrage entre la Russie et la Turquie relatif aux intérêts moratoires des indemnités à payer par la Turquie à la Russie.

Les débats ne sont publics qu'en vertu d'une décision du tribunal prise avec l'assentiment des parties (art. 41, conv. 1899; art. 66, conv. 1907).

Les débats sont dirigés et clos par le Président. — Le tribunal, après avoir délibéré en secret, rend sa sentence. — Celle-ci, votée à la majorité des voix, doit-elle être motivée ? Les conventions de la Haye exigent des motifs (art. 52, conv. 1899; art. 79, conv. 1907) : il y avait des précédents en sens contraire (*Ex*:. sentence

---

(1) En 1875, dans sa session de la Haye, l'Institut de droit international avait voté un règlement sur la procédure arbitrale élaboré par M. Goldsmidt, Annuaire de l'Institut, t. I, p. 126. — Acreman, *La procédure dans les arbitrages internationaux*, 1905. — Cullen Dennis, *The necessity for an international code of arbitral procedure*, A. J., 1913, p. 285.

de 1893 à propos des pêcheries de Behring) (1). — D'après la convention de 1907 (art. 79), la sentence est signée par le président et par le greffier ou le secrétaire faisant fonctions de greffier; la convention de 1899 (art. 52) stipulait qu'elle serait signée par chacun des membres du tribunal. — Les membres de la minorité peuvent-ils faire connaître leur opinion ? Sur ce point, il y a une règle différente dans la convention de 1899 et dans celle de 1907: en 1899, on avait admis que les juges de la minorité pouvaient faire connaître leur dissidence, mais sans la motiver (art. 51-52) : ainsi a procédé l'arbitre du Japon, M. Motono, dans l'arbitrage des baux perpétuels du Japon du 22 mai 1905 (n° 964²) ; en 1907, ils ne peuvent même plus exprimer leur dissidence (art. 78-79): cependant, lors de la sentence arbitrale du 7 octobre 1910 dans l'affaire des pêcheries de Terre-Neuve entre l'Angleterre et les Etats-Unis (n° 964), l'un des arbitres, M. Drago, a consigné au bas de la sentence son dissentiment sur un des points en litige ; c'est qu'il était autorisé spécialement à le faire par les termes du compromis (art. IX, arrangement du 27 janvier 1909).

La sentence est lue en séance publique (art. 53, conv. 1899; art. 80, conv. 1907).

Chaque partie supporte ses propres frais et une part égale des frais du tribunal (art. 57, conv. 1899; art. 85, conv. 1907).

955[16]. — *Force de la sentence arbitrale.* — « Le recours à l'arbitrage implique l'engagement de se soumettre de bonne foi à la sentence », portent les articles 18 et 31 de la convention de 1899 et l'article 37 de la convention de 1907. — « La sentence, dûment prononcée et notifiée aux agents des parties, décide définitivement et sans appel la contestation », disent, d'un autre côté, les articles 54 de la convention de 1899 et 81 de la convention de 1907. — Se réserver la faculté d'approuver ou de désapprouver, d'exécuter ou de ne pas exécuter la sentence arbitrale, c'est ne pas se rendre compte de la nature et du caractère de l'arbitrage.

Puisqu'une sentence arbitrale est obligatoire de plein droit, dès le moment où elle a été proclamée, aucune des parties à cette sentence ne doit donc pas pouvoir en mettre en question l'existence en en subordonnant les effets à des conditions plus ou moins potestatives. L'autoriser à agir de la sorte, ce serait en effet lui permettre d'échapper aux obligations que la sentence lui impose et ainsi de la rendre inefficace. Dire qu'une décision est obligatoire, c'est dire évidemment que ses dispositions doivent être appliquées, exécutées par celui qu'elles concernent. La partie per-

---

(1) V. Hélie, *Les motifs dans les sentences arbitrales.*

dante n'a pas à ratifier la condamnation, elle n'a plus qu'à donner aux pouvoirs publics la possibilité de l'exécuter (1).

955[17]. — Pour garantir l'exécution de la sentence arbitrale, la délégation allemande à la conférence de la Haye de 1907 avait demandé que le tribunal déterminât le délai dans lequel cette exécution devrait avoir lieu. Mais elle n'a point persisté dans sa demande. — Un tribunal arbitral n'excèderait pas ses pouvoirs, non pas en fixant un délai pour l'exécution, mais en indiquant les conséquences de l'inexécution de la sentence, par exemple en décidant que l'indemnité à laquelle la partie est condamnée produira, à partir de la sentence, des intérêts d'un taux relativement élevé. Il y a des précédents en ce sens.

955[18]. — La question de savoir s'il peut être procédé à l'exécution graduelle et successive d'une sentence arbitrale (n° 955[4]) s'est posée, dans les rapports du Venezuela et de la Colombie, en ce qui concerne la sentence arbitrale de la couronne d'Espagne du 16 mars 1891 : cette question a été déférée le 3 novembre 1916 à l'arbitrage du président de la Confédération helvétique. Il a été jugé le 24 mars 1922 par le Conseil fédéral suisse que les difficultés d'exécution qui se produisent pour les parties de la sentence relatives à certains secteurs de la frontière à déterminer, ne doivent pas empêcher les intéressés d'exiger l'exécution des autres parties sur lesquelles aucunes difficultés ne se sont élevées (2). — Un protocole signé en 1911 entre la République Argentine et la Bolivie à l'occasion d'un conflit de frontières a déclaré expressément dans son article 6 que « les gouvernements occuperont *successivement* les territoires qui leur reviennent moyennant avis préalable et fixation d'un délai ».

955[19]. — Les conventions de la Haye de 1899 et de 1907 n'ont pas envisagé les cas de nullité d'une sentence arbitrale. Elle ont ainsi laissé les choses en l'état antérieur. Les juristes pourront

---

(1) V. Paul Fauchille, *Le conflit de limites entre la Colombie et le Venezuela et la sentence arbitrale de la couronne d'Espagne du 16 mars 1891* R. D. I. P., 2e série, t. II, pp. 198 et s. — Mérignhac, *Traité de l'arbitrage international*, n° 308.

(2) V. à cet égard Paul Fauchille, *op.* et *loc. cit.*, pp. 203 et s. — Comp. les mémoires échangés et les consultations de MM. Alvarez, Borel, Burckhardt, Paul Fauchille, Raymond Poincaré et André Weiss rendues à propos du conflit de limites entre la Colombie et le Venezuela, Neuchatel, 1920, Attinger, impr. — En droit privé, d'après la doctrine et la jurisprudence françaises, les chefs distincts des jugements arbitraux doivent être considérés comme autant de jugements différents et indépendants les uns des autres, ayant chacun sa valeur propre (V. Cass., 28 juillet 1852, Dalloz, *Rec. pér.*, 1852, 1, 236; Dalloz, *Répertoire* V[is] Arbitrage, n° 1036 et Jugement, n°[s] 577 et 578; *Supplément*, V° Arbitrage, n° 100; Garsonnet, *Traité de procédure*, t. III, n° 524, p. 443. — Comp. art. 482, c. pr. civ.).

donc continuer comme auparavant à enseigner que dans certains cas, quitte à déterminer lesquels, une sentence arbitrale est évidemment nulle (1). M. Alvarez (R. D. I. P., t. X, pp. 677 et s.) a considéré comme nulle la sentence rendue le 20 novembre 1902 par le roi d'Angleterre dans le différend de limites entre le Chili et la République Argentine, notamment parce qu'elle était entachée d'excès de pouvoirs et parce qu'elle n'était pas motivée (2). — A la conférence de 1899, le projet de code d'arbitrage proposé par la délégation russe contenait un article 26 stipulant que « la sentence arbitrale est nulle en cas de compromis nul ou d'excès de pouvoir ou de corruption prouvée d'un des arbitres ». M. Asser, au nom des Pays-Bas, demanda qu'on désignât un pouvoir à qui incomberait la mission de déclarer nulle la sentence. Faute de pouvoir s'entendre sur la détermination de ce pouvoir, on décida finalement de supprimer l'article 26. La conférence de 1907, devant les inconvénients de prévoir des cas de nullité sans indiquer en même temps qui sera juge d'apprécier ces cas, s'est également abstenue de spécifier les causes de nullité de la sentence arbitrale.

955°. — La question de la revision de la sentence arbitrale a fait l'objet aux conférences de la Haye d'intéressantes discussions (3). — C'est un amendement de la délégation américaine qui, en 1899, introduisit dans les termes suivants le principe de la revision : « Tout litigant qui aura soumis un cas au tribunal international aura droit à une seconde audition de sa cause devant les mêmes juges, endèans les trois mois après que la sentence aura été notifiée, en présentant des preuves que la sentence contient une erreur substantielle de fait ou de droit ». Accepté par l'Italie, ce principe fut vivement combattu par la Russie : M. F. de Martens soutint que la revision était contraire à la nature même de l'arbitrage ; M. Léon Bourgeois, au nom de la délégation française, et M. Asser, au nom de la délégation néerlandaise, défendirent un système transactionnel : la revision

---

(1) V. Mérignhac, *La Conférence internationale de la Paix*, n° 190, p. 374.

(2) Sur les moyens de nullité dont est passible un arbitrage international, V. Darras, R. D. I. P., t. VI, p. 533. — Pierantoni, R. D. I., t. XXX, p. 455. — Comp. ci-dessus, n° 952.

(3) V. De Lapradelle, *La Conférence de la Paix*, R. D. I. P., t. VI, p. 824. — Mérignhac, *La Conférence internationale de la Paix*, pp. 364 et s. — Sur la question de revision, et spécialement dans un cas de revision de l'affaire de la *Abra Company*, V. Mérignhac, *De l'autorité de la chose jugée en matière de sentence arbitrale*, R. D. I. P., t. V, pp. 606 et s. V. aussi Audry, *La revision de la sentence arbitrale*, 1914. — Corsi, R. D. I. P., t. VI, pp. 5 et s. — Lisboa, *Revision des sentences arbitrales*, R. D. I. 2e série, t. IV, p. 62. — Nys, *La revision de la sentence arbitrale*, R. D. I., 2e série, t. XII, p. 595.

ne pourra être admise que si les parties s'en sont réservé la faculté par une clause expresse du compromis, s'il y a eu découverte d'un fait nouveau qui eut été de nature à exercer une influence décisive sur la sentence, si une décision du tribunal a déclaré la demande de revision recevable, si la demande de revision a été faite dans les trois mois après la notification. C'est cette proposition transactionnelle qui finit par être adoptée et devint l'article 55 de la convention du 29 juillet 1899. — A la conférence de 1907, M. de Martens réclama la suppression de cet article 55. Mais sa proposition ne fut pas prise en considération. — Voici la solution à laquelle, en 1899 (art. 55), comme en 1907 (art. 83), on est finalement parvenu : « Les parties peuvent se réserver dans le compromis de demander la revision de la sentence arbitrale. Dans ce cas, et sauf stipulation contraire, la demande doit être adressée au tribunal qui a rendu la sentence. Elle ne peut être motivée que par découverte d'un fait nouveau qui eût été de nature à exercer une influence décisive sur la sentence et qui, lors de la clôture des débats, était inconnu du tribunal lui-même et de la partie qui a demandé la revision. La procédure de revision ne peut être ouverte que par une décision du tribunal constatant expressément l'existence du fait nouveau, lui reconnaissant les caractères prévus par le paragraphe précédent et déclarant à ce titre la demande recevable. Le compromis détermine le délai dans lequel la demande de revision doit être formée » (art. 55, conv. 1899; art. 83, conv. 1907). — Il faut donc, pour qu'il puisse y avoir revision d'une sentence arbitrale, que les parties l'aient prévue dans le compromis : on écarte ainsi la revision de droit. Il faut de plus qu'il y ait découverte d'un fait nouveau qui eut été de nature à exercer une influence décisive sur la sentence et qui, lors de la clôture des débats était inconnu du tribunal lui-même et de la partie qui a demandé la revision. On exclut par là les cas de corruption avérée des arbitres et d'excès de pouvoir. On devrait, au contraire, considérer comme un fait nouveau au sens des actes de la Haye la découverte de faux commis dans les documents produits par une partie à l'appui de sa prétention: cette question aurait pu se poser dans l'arbitrage convenu en 1914 entre l'Allemagne et la France au sujet des litiges miniers du Maroc (affaire Mannesmann), si les faux commis par la partie allemande dans les traductions de certaines pièces invoquées par elle, au lieu d'être découverts par les agents français au cours de l'arbitrage, ne l'avaient été que postérieurement à la sentence de l'arbitre (1). — Le système de

(1) Avant la guerre mondiale, des industriels allemands, les frères Mannesmann, avaient émis des prétentions au Maroc, tendant principalement à

revision introduit par les actes de la Haye a été considéré comme insuffisant par nombre d'auteurs: ceux-ci estiment que, pour être efficace, le recours en revision doit être porté, non devant les juges qui ont antérieurement jugé, mais devant des juges nouveaux; que le recours, à moins que les parties ne l'aient expressément prescrit, doit être de droit et non pas subordonné à une réserve des plaideurs; enfin que le champ de la revision doit être beaucoup moins restreint et comprendre notamment les excès de pouvoir (1). — Par un compromis du 13 février 1909, les Etats-Unis et le Venezuela ont décidé de soumettre à la Cour d'arbi-

---

l'annexion de mines. En 1914, une commission arbitrale internationale fut instituée pour examiner ces prétentions. Malgré sa victoire, la France, respectueuse de ses engagements, a maintenu cette haute juridiction neutre. Une autre société puissante allemande a encore réclamé des périmètres miniers: la *Hamburg Marokko Gesellschaft*, affiliée à la grande banque Warburg, dans laquelle les plus grands noms de la finance et de l'industrie allemandes sont intéressés. Cette société produisit à la commission arbitrale des dossiers importants pour justifier de l'activité minière allemande avant 1914. L'arbitre devait les apprécier en équité. La commission exigea la preuve des travaux effectués: on lui apporta des rapports impressionnants d'ingénieurs allemands relatant leurs explorations, le détail de leurs fouiles. Sans doute, les rapports originaux de 1912 ou de 1913 ne furent pas fournis, mais on produisit des traductions certifiées conformes par un traducteur juré de Hambourg, munies de tous les cachets réglementaires et des légalisations les plus probantes. Au surplus, disaient les Allemands, nous avons bien d'autres preuves, mais elles sont au Maroc où la France les a sequestrées. Le gouvernement marocain ne voulut pas qu'on pût le soupçonner d'avoir soustrait quoi que ce soit au juge; et, dès lors, on fit venir du Maroc tous les documents pouvant servir à la manifestation de la vérité. Les agents du Makhzen, M. de Lapradelle, jurisconsulte au ministère des affaires étrangères de France, et l'inspecteur général des mines Lantenois dépouillèrent ce dossier. Ils retrouvèrent le texte allemand des rapports produits en traduction. Quelle ne fut pas leur stupeur en constatant que, dans les traductions, on avait supprimé tout ce qui pouvait nuire à la thèse des ingénieurs allemands mais qu'on avait par contre ajouté des récits détaillés d'explorations et de travaux dont on n'avait pas trace dans les documents originaux! Les traductions étaient l'œuvre de faussaires; la grande firme allemande présentait à la commission arbitrale des documents truqués. Les agents du gouvernement marocain firent part au tribunal de leur découverte. Voici dans quels termes la commission arbitrale a donné acte des faux allemands constatés en 1921 : « La commission déclare qu'elle considère comme prouvée l'existence de plusieurs différences entre les traductions françaises présentées par le requérant et le texte allemand, tant de l'original que de la copie sequestrée, et que ces divergences concernent des circonstances d'une importance évidente pour l'appréciation de l'activité minière invoquée par le requérant. Elle déclare, également, qu'à son avis les altérations qu'a, dans les traductions, subies le contenu des rapports ne peuvent s'expliquer par de simples fautes de traduction, mais qu'elles doivent être considérées comme faites intentionnellement ». Le gouvernement français a signalé ces faits au gouvernement allemand en demandant que des poursuites fussent intentées contre les faussaires.

(1) V. Mérignhac, *La conférence internateonale de la Paix*, 1900, pp. 370 et s. — Comp. Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, n° 746, p. 1376.

trage de la Haye la revision d'une sentence rendue le 22 février 1904 dans l'affaire de la *Orinoco Steamship Cy* : la Cour de la Haye s'est prononcée le 25 octobre 1910 (n° 964[2]) (1).

955[21]. — Comme tout jugement la sentence n'a qu'un effet relatif. « La sentence arbitrale, disposent les articles 56 de la convention de 1899 et 84 de celle de 1907, n'est obligatoire que pour les parties en litige ». Le Brésil a protesté, il y a quelques années, contre la sentence rendue dans un conflit de délimitation entre l'Angleterre et le Vénézuéla, qui méconnaissait ses droits. Dans l'affaire des pêcheries de Terre-Neuve entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne (n° 964), la sentence arbitrale du 7 septembre 1910 a fait à tort des allusions aux difficultés analogues nées à propos de Terre-Neuve entre la France et la Grande-Bretagne: ces allusions pourraient constituer des préjugés pour la solution de ces difficultés. — Que décider lorsque le litige entre deux puissances a trait à l'interprétation d'un traité concernant un grand nombre d'Etats, comme une Union internationale ? On applique toujours le principe : la solution arbitrale ne sera obligatoire que pour les deux parties en litige. Mais, comme elle doit avoir un effet moral vis-à-vis des autres puissances parties à la convention, il a été décidé dans les articles 56,alin. 2 et 84, alin. 2 : « La sentence arbitrale n'est obligatoire que pour les parties en litige. Lorsqu'il s'agit de l'interprétation d'une convention à laquelle ont participé d'autres puissances que les parties en litige, celles-ci avertissent en temps utile toutes les puissances signataires. Chacune de ces puissances a le droit d'intervenir au procès. Si une ou plusieurs d'entre elles ont profité de cette faculté, l'interprétation contenue dans la sentence est également obligatoire à leur égard ».

955[22]. — On peut supposer que des difficultés d'interprétation et d'exécution s'élèvent par rapport à la sentence arbitrale. La convention de 1907 a, par son article 82, prévu ce cas dont il n'avait pas été question dans la convention de 1899: « Tout différend qui pourrait surgir entre les parties, concernant l'interprétation et l'exécution de la sentence, sera, sauf stipulation contraire, soumis au jugement du tribunal qui l'a rendue ». Solution rationnelle: c'est évidemment le tribunal qui a rendu la sentence qui est le plus à même de l'interpréter (2). Il y a là une innovation importante de la convention du 18 octobre 1907, due à une proposition de l'Italie.

955[23]. — *Procédure sommaire d'arbitrage.* — On peut imaginer

---

(1) V. Scelle, R. D. I. P., t. XVIII, p. 164.
(2) Comp. Pic, *De l'interprétation des traités internationaux*, R. D. I. P., t. XVI, pp. 5 et s.

des litiges exigeant une procédure plus simple, plus rapide, moins coûteuse que celle qu'avait organisée la convention de la Haye de 1899 et qui a été conservée par celle de 1907. Il peut être aussi nécessaire de faire appel, pour le jugement de certains différends, à des compétences autres que celles qui ont dicté le choix des arbitres inscrits sur la liste de la Cour permanente d'arbitrage. C'est pour répondre à ce double objet que la convention du 18 octobre 1907 (titre IV, chap. IV), innovant à cet égard sur celle de 1899, a, sur la proposition de la France, désireuse de faciliter le plus possible le recours à l'arbitrage, établi une procédure sommaire d'arbitrage, une sorte de justice de paix internationale. Cette procédure, qui aura en fait son application dans les conflits de faible importance ou d'un caractère technique, est régie par les règles suivantes : — « Art. 86. En vue de faciliter le fonctionnement de la justice arbitrale, lorsqu'il s'agit de litiges de nature à comporter une procédure sommaire, les puissances contractantes arrêtent les règles ci-après qui seront suivies en l'absence de stipulations différentes et sous réserve, le cas échéant, de l'application des dispositions du chapitre III qui ne seraient pas contraires ». Ainsi, les règles spéciales du chapitre IV n'ont rien d'obligatoire: et, en cas d'insuffisance, c'est aux principes généraux de la convention de la Haye qu'il faut se référer. — « Art. 87. Chacune des parties en litige nomme un arbitre. Les deux arbitres ainsi désignés choisissent un surarbitre. S'ils ne tombent pas d'accord à ce sujet, chacun présente deux candidats pris sur la liste générale des membres de la Cour permanente, en dehors des membres indiqués par chacune des parties elles-mêmes et n'étant les nationaux d'aucune d'elles; le sort détermine lequel des candidats ainsi présentés sera le surarbitre. Le surarbitre préside le tribunal, qui rend ses décisions à la majorité des voix ». On remarquera que les arbitres nommés par les parties ne doivent pas nécessairement figurer sur la liste de la Cour permanente: il se peut en effet qu'on ait besoin de personnes à compétence technique. Mais, il faut le noter, en cas de désaccord pour le choix du surarbitre, c'est au contraire sur la liste de la Cour permanente que les arbitres prendront leurs candidats. Cela s'explique: les arbitres désignés par les parties étant déjà des arbitres techniques, les connaissances spéciales ne sont plus aussi nécessaires chez le surarbitre; d'autre part, en le choisissant sur la liste, on est sûr qu'il offrira toutes garanties d'honorabilité. — « Art. 88. A défaut d'accord préalable, le tribunal fixe, dès qu'il est constitué, le délai dans lequel les deux parties devront lui soumettre leurs mémoires respectifs ». — « Art. 89. Chaque partie est représentée devant le tribunal par un agent qui sert d'intermédiaire entre le tribunal et le gouver-

nement qui l'a désigné ». — « Art. 90. La procédure a lieu exclusivement par écrit. Toutefois, chaque partie a le droit de demander la comparution de témoins et d'experts. Le tribunal a, de son côté, la faculté de demander des explications orales aux agents des deux parties, ainsi qu'aux experts et aux témoins dont il juge la comparution utile ». Il n'y a donc pas ici de débats oraux. — La procédure sommaire d'arbitrage a été rarement appliquée. On peut en citer une application en 1913. (V. n° 964[3]).

955[4]. — *Cour de justice arbitrale.* — La Cour permanente d'arbitrage établie par la convention de la Haye de 1899, maintenue d'ailleurs par celle de 1907 (n° 955[10]), n'est permanente que de nom: pour chaque affaire, les parties choisissent des arbitres qui constituent la Cour; il y a ainsi chaque fois un tribunal nouveau et qui ne survivra pas au différend qu'il est appelé à trancher (n°s 950[1] et 950[2]). La formation d'une jurisprudence internationale n'est donc pas possible; mais de la sorte la bonne volonté des Etats ne sera pas détournée de l'arbitrage par des précédents judiciaires contraires à leur thèse, et dans ces conditions la Cour permanente ne risquera pas de devenir un instrument politique entre les mains de certaines puissances.

Cependant, en 1907, dès le début de la conférence de la Haye, on proposa d'organiser une cour vraiment permanente. — La délégation russe demanda que les membres de la cour établie en 1899 se réunissent tous les ans pour élire dans leur sein trois membres qui constitueraient pour l'année suivante un tribunal permanent, dont les Etats useront, s'ils le désirent, pour leurs litiges. De leur côté, les Etats-Unis demandèrent qu'à côté de la cour de la Haye, telle qu'elle avait été créée en 1899, on établit une véritable cour permanente, ayant des sessions régulières et continues. — C'est la proposition américaine qui fut prise en considération par la 1re commission, mais elle ne fut pas soumise à la discussion: elle servit de base à un projet que constituèrent, au sein du comité d'examen, les délégations allemande, américaine et anglaise, et c'est sur ce projet que l'on discuta.

La cour comprend des juges et des juges suppléants. Leur nombre ne doit pas être trop considérable. Ce seront des jurisconsultes de la plus haute considération et d'une compétence notoire en matière de droit international; ils seront choisis autant que possible parmi les membres de la Cour permanente d'arbitrage. Ils sont nommés pour douze ans; ils prêtent serment ou font une affirmation solennelle devant le conseil administratif; ils sont rétribués. — Une délégation de trois juges désignés annuellement par la cour statue sur les affaires exigeant une prompte solution, fait des enquêtes, etc. — On n'exclut pas pour le jugement d'un litige le juge nommé par une des parties au pro-

cès. — La cour siège à la Haye; elle se réunit en session une fois par an. Le bureau international et le conseil administratif de la Haye remplissent les mêmes fonctions qu'auprès de la cour de 1899. — La compétence de la Cour de justice arbitrale est absolument facultative; la cour connaît de tous les cas portés devant elle en vertu d'une stipulation générale d'arbitrage ou d'un accord spécial. — La procédure est à peu de choses près semblable à celle de la cour d'arbitrage de 1899. — Ses arrêts sont motivés.

Mais de quelle manière seront désignés les juges de la cour ? Ici une grave difficulté s'est présentée. La stricte application du principe de l'égalité des Etats eût voulu que chaque puissance fût au même titre représentée dans la cour par un juge. Il y aurait eu ainsi 44 juges; or, c'est là un nombre trop considérable pour qu'un tribunal puisse fonctionner utilement. Comment trancher la difficulté ? Les uns ont proposé de faire élire les juges destinés à siéger par l'assemblée des membres de la cour arbitrale. Les autres ont demandé que, chaque Etat nommant un juge, on tirât au sort parmi eux 17 juges appelés à siéger. Enfin, d'après les Etats-Unis, il y aurait toujours 17 juges: mais huit puissances, les grandes puissances, auraient chacune un juge permanent tandis que les autres n'auraient un juge que pour un nombre d'années plus ou moins grand, selon leur importance : les 9 juges nécessaires pour compléter le tribunal seraient répartis entre elles au moyen d'un tour de rôle. Après de longues discussions, on ne parvint pas à s'entendre sur ce point: le Brésil éleva même de véhémentes protestations contre toute atteinte à la règle de l'égalité juridique des Etats (V. n° 278).

Dans cette situation, on ne parla pas dans le projet de la désignation des juges, et il ne put être question de le transformer en convention. — On se borna à insérer dans l'acte final un simple vœu ainsi conçu : « La conférence recommande aux puissances signataires l'adoption du projet ci-annexé de convention pour l'établissement d'une Cour de justice arbitrale et sa mise en vigueur dès qu'un accord sera intervenu sur le choix des juges et la constitution de la cour » (1)

Lors de la réunion à Londres en 1908-1909 d'une conférence navale, les Etats-Unis proposèrent de trancher la question de la composition de la Cour de justice arbitrale demeurée en suspens en

---

(1) Brown Scott, *The proposed Court of arbitral justice*, A. J., 1908, p. 772; *The evolution of a Permanent international judiciary*, A. J., 1912, p. 316 ; R. D. I. P., t. XX, p. 465. — *Quelques observations sur le mouvement pacifique*, R. D. I. P., t. XX, p. 465. — Lammasch, *Cour de justice arbitrale*, Annuaire de l'Institut de droit international, t. XXV, p. 603. — Myers, *The proposed Court of arbitral Justice*, A. J., 1918, p. 270.

1907, en disant que la cour internationale des prises (n° 1440[1]) serait chargée de remplir le rôle de cour de justice arbitrale. Mais leur proposition resta sans effet, la conference de Londres n'étant pas compétente pour en connaître.

C. — La pratique de l'arbitrage avant et après les conventions de la Haye

956. — L'arbitrage n'est pas une innovation des temps modernes. Si la pensée de soumettre les litiges entre Etats à la sagesse d'un tiers désintéressé, plutôt qu'au sort incertain de la guerre, a reçu de nos jours une application assez étendue, elle avait déjà fait son apparition dans les siècles précédents.

Déjà, en Grèce, 240 ans avant Jésus-Christ, un différend entre Priène et Samos, à propos de la possession d'un fort nommé Karion, avait été résolu par voie arbitrale par un tribunal de cinq arbitres (1). — D'autres exemples peuvent encore être cités. Thucydide mentionne plusieurs traités d'arbitrage conclus au v[e] siècle avant Jésus-Christ par Sparte avec Athènes. — A Rome, comme en Grèce, il y eut également des cas d'arbitrage (2).

A maintes reprises, au Moyen-âge et jusqu'au XVIII[e] siècle, les Papes (3), les empereurs d'Allemagne, les rois de France, des jurisconsultes, des corps savants, les Parlements furent appelés à jouer le rôle d'arbitres. En 1263 saint Louis est élu comme arbitre, par compromis entre le roi d'Angleterre Henri III et ses barons; en 1268, entre les comtes de Luxembourg et de Bar. — Philippe de Valois en 1334, Charles VII en 1444, Louis XI en 1463 et en 1475 remplirent aussi ce rôle. En 1244, le parlement de Paris fut choisi pour arbitre par l'empereur Frédéric II et le Pape Innocent IV. Sous François I[er] le parlement de Grenoble trancha un conflit entre deux princes qui se disputaient le Milanais ; en 1614, il rendit décision entre l'archiduc d'Autriche et le duc de Wurtemberg, au sujet du comté de Montbéliard. — En 1381, un traité d'arbitrage fut signé entre l'Angleterre et l'Ecosse. — En 1546, quatre avocats furent chargés de juger une contestation pécuniai-

---

(1) V. A. J., 1911, p. 465.

(2) V. Phillipson, *The international law and customs of ancient Greece and Rome*, 1911, t. II, pp. 127 et 152. — Physsenzides, *L'arbitrage international et l'établissement d'un Empire grec*, 1897. — Raeder, *L'arbitrage international chez les Hellènes*, 1912. — Comp. Ihering, *Geist des römischen Rechtes*, 1866. — de Louter, *op. cit.*, t. II, pp. 143 et s. — Wlassak, *Le procès privé romain à son origine dans l'arbitrage.*

(3) V. Dumas, *L'arbitrage des Papes*, Le Contemporain, 15 novembre 1888. — Lepigny, *Un arbitrage pontifical au xvi[e] siècle (1581-1582)*, s. d. — Novacovitch, *Les compromis et les arbitrages internationaux du XII[e] au XV[e] siècle*, 1905. — Schioppa, *L'arbitrato pontificio*, 1897.

re entre François Ier et le roi d'Angleterre Henri VIII. — En 1570, Jean Bigat, conseiller au Parlement de Dijon, fut choisi comme arbitre dans l'affaire de la frontière de la Franche-Comté entre l'Espagne et la Suisse. — En 1701, l'arbitrage du pape Clément XI met fin à un conflit de succession intervenu entre l'électeur palatin et la duchesse Elisabeth (1).

Le 19 novembre 1794, l'Angleterre et les Etats-Unis, en désaccord au sujet de certains territoires d'Amérique, signent un traité d'arbitrage qui constitue un instrument diplomatique important, à raison de la netteté avec laquelle le principe de l'arbitrage est posé et de la réglementation très précise de la procédure (2).

957. — Mais c'est surtout au XIXe siècle que le principe de l'arbitrage reçoit de nombreuses et assez remarquables applications. Nous ne pouvons indiquer ici que les plus marquants parmi ces cas d'arbitrage (3).

Notons : 1° La sentence arbitrale rendue le 21 avril 1822 par l'empereur de Russie Alexandre Ier, entre l'Angleterre et les Etats-Unis, à propos d'une contestation qu'avait fait naître le traité de Gand. — 2° L'arbitrage prononcé, en 1843, par le roi de Prusse, entre la France et l'Angleterre, au sujet de saisies de navires anglais sur les côtes de Portendick (Sénégal). — 3° La sentence de la reine d'Angleterre, du 1er août 1844, entre la France et le Mexique, au sujet de demandes de dommages-intérêts, réciproquement réclamés après la guerre clôturée en 1839 par la paix de Vera-Cruz. — 4° Le jugement du roi des Pays-Bas, rendu le 13 avril 1852, entre la France et l'Espagne, au sujet des prises réciproques exécutées en 1823, lors de la restauration espagnole, sur les navires espagnols *Veloz-Mariana* et *Victoria* et sur la frégate française *la Vigie*. — 5° Le prince président Louis-Napoléon prononça, le 30 novembre 1852, une sentence arbitrale, entre les Etats-Unis et le Portugal, au sujet du navire américain le *Général-Armstrong*, détruit par des marins anglais dans le port de Fayal, l'une des Açores : le Portugal n'aurait-il pas dû empêcher ce fait de se produire sur son territoire ? — 6° Le 7 juin 1862, trois officiers du navire anglais *la Forte*, ancré en rade de Rio-de-Janeiro, eurent des démêlés avec la police brésilienne, furent arrêtés et aussitôt relâchés. Récla-

---

(1) Dalloz, *Répertoire*, V° Arbitrage, I, § 16.

(2) Rouard de Card, *L'arbitrage international*, pp. 19 et 20.

(3) V. pour plus de détails les ouvrages de MM. Calvo, Darby, Dreyfus, Revon, Mérignhac, Rouard de Card, de Lapradelle et Politis et La Fontaine. — MM. Revon et Rouard de Card ont soigneusement évité de confondre, comme l'ont fait quelques auteurs, les cas d'arbitrage avec ceux de médiation. — V. spécialement Darby, *International tribunals*, 1904; La Fontaine, *Histoire sommaire et chronologique des arbitrages internationaux (1794-1900)*, R. D. I., 2e série, t. IV, pp. 349, 558 et 623.

mations de l'Angleterre. Arbitrage du roi des Belges, refusant de prononcer une condamnation contre le Brésil, « attendu que les agents brésiliens n'étaient point coupables de provocation et que les lois du pays avaient été régulièrement appliquées » : solution « pacifique très remarquable dans un débat où les susceptibilités anglaises étaient fortement excitées » (Rouard de Card, *op. cit.*, p. 59). — 7° Le roi des Belges, Léopold Ier, le 15 mai 1863, termina heureusement un violent conflit, élevé entre le Chili et les Etats-Unis, à propos de la saisie opérée, le 29 mai 1821, par Lord Cochrane, vice-amiral chilien, de 70.400 piastres provenant de la vente de marchandises transportées par le brick *Macedonian*, navire américain. — 8° L'Angleterre et le Portugal invoquaient respectivement la propriété de l'île de Bahama, située sur la côte occidentale d'Afrique. En 1870, le président des Etats-Unis donna gain de cause au Portugal.

958. — Ces cas sont intéressants : mais les conflits, ainsi résolus à l'aide de l'arbitrage, n'étaient pas de nature à passionner le monde civilisé tout entier. — Cet effet était réservé au fameux procès de l'*Alabama*. — La puissance des parties contendantes, l'importance du litige, la gravité des principes engagés, tout concourait à exciter l'anxieuse attention de l'Europe et de l'Amérique. L'Angleterre et les Etats-Unis demanderaient-ils à la guerre la solution de leur conflit ?

Les Etats-Unis reprochaient à l'Angleterre d'avoir, pendant la durée de la fameuse guerre dite de Sécession, laissé construire dans ses ports, ou ravitailler dans les ports de ses colonies, plusieurs corsaires des Etats du Sud, malgré les réclamations incessantes des représentants des Etats-Unis. Ces corsaires, *Georgia*, *Florida*, *Shenandoah*, etc. avaient porté le ravage parmi les navires de commerce des Etats Unis.

Parmi ces croiseurs, le plus célèbre par ses audacieux exploits fut la canonnière l'*Alabama*, qui, construite en Angleterre, avait quitté la Mersey, le 29 juillet 1862, sans emporter ni canon, ni même un fusil. Après avoir reçu le supplément d'équipage que des barques de la côte furent chargées de conduire à son bord, ce navire se dirigea vers les Açores. En vue de Terceira, il fut rejoint par deux navires, venant l'un de Londres, l'autre de Liverpool, qui lui amenaient un commandant (le capitaine Semmes), des officiers, un armement complet, des uniformes, des vivres, de la houille, etc. Le pavillon confédéré fut hissé et, sans que le navire eût touché à un seul port des Etats confédérés, commença une croisière qui causa les plus graves dommages à la marine marchande des Etats du Nord. — Vivement poursuivi, rejoint, dans la Manche, l'*Alabama* fut coulé en vue des côtes de Cherbourg par la corvette de guerre américaine *Kearsage*.

L'équipage, recueilli par un yacht anglais, fut embarqué sur un autre corsaire, le *Shenandoah*, lequel n'entra jamais dans un port des confédérés.

Le 7 avril 1865, dans une note remise par M. Adams, ministre plénipotentiaire, au gouvernement de la Grande-Bretagne, les États-Unis formulèrent leurs plaintes. Ils alléguèrent que l'Angleterre avait manqué envers eux aux devoirs de la neutralité et était responsable des faits accomplis. — Le 2 août, Lord Russell répondait avec hauteur que son gouvernement avait rempli toutes ses obligations légales et refusa l'arbitrage proposé comme mettant en doute la bonne foi de l'Angleterre et la juste interprétation des juges de la Couronne que le ministère anglais avait consultés. — Des notes de plus en plus vives furent échangées entre les deux cabinets. — La guerre paraissait imminente : mais au fond elle était également redoutée par les deux Etats. — Pendant plusieurs années la situation resta tendue. — Enfin, après divers incidents, en janvier 1871, l'Angleterre prit l'initiative d'un amiable arrangement.

Cinq commissaires anglais et cinq commissaires américains se réunirent, et, le 8 mai 1871, cette commission rédigeait un traité dit traité de Washington, renvoyant à des arbitres la connaissance et le jugement des réclamations américaines. — D'après ce traité, le tribunal arbitral devait être composé de cinq membres nommés par le président des Etats-Unis, la reine d'Angleterre, le roi d'Italie, l'empereur du Brésil et le président de la Confédération suisse. — Les arbitres devaient se réunir à Genève.

Le traité de Washington fixait trois règles, relatives à la conduite des neutres pendant une guerre maritime. Ces règles, qui devaient guider le tribunal arbitral, étaient en substance ainsi conçues : « Un gouvernement neutre est tenu de : 1° empêcher dans ses eaux juridictionnelles l'équipement, l'armement et la sortie de tout navire pouvant être soupçonné de devoir opérer contre une puissance avec laquelle il est en paix ; 2° empêcher les belligérants de se livrer à des actes d'hostilité dans ses eaux juridictionnelles ; 3° empêcher les particuliers de violer les obligations ci-dessus ». Le tribunal devait examiner, à l'égard de chaque corsaire des confédérés, si les règles précitées n'avaient pas été méconnues et violées par l'Angleterre, fixer en bloc une somme pour réparation des dommages. — Le lieu et le mode de paiement étaient réglés avec soin. Les parties contractantes s'engageaient à considérer les décisions du tribunal arbitral comme le règlement définitif de toutes leurs réclamations respectives.

Après bien des protestations, le parlement anglais approuva le traité de Washington, ratifié par le Sénat des Etats-Unis, à une

grande majorité. — Le tribunal arbitral commença ses travaux le 15 décembre 1871. — Les discussions furent étendues et animées. — Les Etats-Unis réclamaient des indemnités de deux chefs: 1° pour dommages *directs* résultant de la destruction des navires et des biens des Etats-Unis ; 2° pour dommages *indirects*, embrassant les accroissements de dépenses occasionnées par la prolongation de la guerre (1). Le tribunal arbitral repoussa avec raison ce second chef, d'une portée indéfinie et indéterminable. — Par sa sentence, rendue le 14 septembre 1872, il condamna l'Angleterre à payer aux Etats-Unis, en bloc, la somme de 15.500.000 dollars, avec les intérêts, pour l'ensemble des réclamations produites.

Le jugement est fort remarquable. Après un exposé de motifs fort bien rédigé, il aborde l'examen des faits relatifs aux divers navires et déclare que l'Angleterre a manqué, par omission ou par négligence, aux devoirs prescrits par l'une ou l'autre des trois règles, ou par toutes à la fois, dans les cas de l'*Alabama*, de la *Florida*, du *Shenandoah*. — La sentence fut signée par quatre arbitres seulement. Le délégué anglais, sir Alexandre Cockburn, dont l'attitude aux débats avait été des plus singulières, refusa d'apposer sa signature.

Cette sentence produisit une émotion considérable en Europe et en Amérique. On attendit avec anxiété la décision de l'Angleterre. La conduite de la Grande-Bretagne fut entièrement correcte. Le peuple anglais, comme le disait galamment sir Cockburn, accueillit la sentence qui proclamait ses torts avec la soumission et le respect dûs à la décision d'un tribunal, dont il avait librement consenti d'accepter l'arrêt (2).

La sentence du tribunal arbitral donna naissance à de nombreux mémoires, dûs aux écrivains les plus autorisés (3). —

---

(1) Sur la question des dommages directs et des dommages indirects, V. Hauriou, *Les dommages indirects dans les arbitrages internationaux*, R. D. I. P., 2e série, t. VI, p. 203.

(2) Calvo, *op. cit.*, t. 1V, §§ 2558 à 2582.

(3) Sur le traité de Washington et l'arbitrage de Genève, V. Bluntschli, *La question de l'Alabama*, R. D. I., t. II, p. 452; *Résolutions concernant les trois règles de Washington*, R. D. I., t. VI, p. 581. — Caleb-Cushing, *Le traité de Washington*, 1874. — Calvo, *Examen des trois règles proposées à Washington*, R. D. I., t. VI, p. 453. — Geffcken, *Die Alabama Frage*, 1872. — Hackett, *Reminiscences of the Geneva tribunal of arbitration*, 1872 ; *The Alabama claims*, 1911. — De Lapradelle et Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, t. II, 1924, pp. 713 et s. — Lawrence, *Les trois règles de Washington*, R. D. I., t. VI, p. 570. — Lieber, *Lettre sur l'arbitrage international à propos de la question de l'Alabama*, R. D. I., t. II, p. 480. — Lorimer, *Observations sur les trois règles proposées à Washington*, R. D. I., t. VI, p. 542. — Mountague Bernard, *Note sur les trois règles de Washington*, R. D. I., t. VI, p. 575. — Pra-

Nous pensons néanmoins que sa valeur intrinsèque est mince ; car, comme le remarque justement Geffcken, l'adoption des trois règles inscrites au traité de Washington rendait inévitable la condamnation de l'Angleterre (sur Heffter, *op. cit.*, § 108, note 3). C'est le traité de Washington lui-même qui, au point de vue du droit international, a été l'acte grave et important. Sumner Maine s'exprimait ainsi « L'arbitrage de Genève a été, sur l'heure, d'un immense avantage pour la Grande-Bretagne et les Etats-Unis. Mais, envisagé comme un précédent susceptible d'exercer une influence marquée sur l'ensemble du droit des gens, je crains qu'il paraisse non moins dangereux que réactionnaire et rétrograde » (1).

Ce qui fait la grandeur de l'arbitrage de Genève, c'est l'exemple donné par deux puissants Etats dans un litige qui, en définitive, mettait en jeu à leur sujet d'importants intérêts : c'est encore d'avoir été le point de départ d'un grand mouvement de l'opinion publique : mouvement parfois immodéré et exubérant mais que la pratique internationale ramène à de justes limites.

Ce mouvement a incité les divers gouvernements, pendant les années écoulées depuis la sentence de Genève, à soumettre de plus en plus à des arbitres les contestations qui les divisaient sur des points ne touchant pas aux intérêts majeurs des Etats.

959. — Nous signalerons les cas d'arbitrage suivants (2) :

A. — *Relatifs à une délimitation de frontières.* — 1° La sentence rendue, le 21 octobre 1872, par l'empereur d'Allemagne, entre l'Angleterre (Dominion du Canada) et les Etats-Unis, sur l'interprétation du traité de Washington du 15 juin 1846, fixant la ligne de démarcation à tracer, soit au milieu du détroit de Rosario d'après les Anglais, soit au milieu du canal de Haro d'après les Américains. — 2° Le 12 novembre 1878, le Président des Etats-Unis, pris comme arbitre entre la République Argentine et le Paraguay, attribue à ce dernier le territoire compris entre le Rio Verde et le bras principal du Pilcomayo. — 3° La France et les Pays-Bas étaient en désaccord au sujet des limites de leurs colo-

---

dier-Fodéré, *La question de l'Alabama et le droit des gens*, 1872. — Pierantoni, *La questione anglo-américana dell'Alabama*, 1870 ; *Gli arbitrati internazionali e il trattato de Washington*, 1872. — Rivier, *L'affaire de l'Alabama et le tribunal arbitral de Genève*, Revue suisse, 1872. — Rolin-Jaequemyns, *La question de l'Alabama*, R. D. I., t. I, pp. 152 et 449 ; t. II, p. 142 ; t. IV, p. 127 ; *Les trois règles de Washington*, R. D. I., t. VI, p. 561. — Willing Balch, *The Alabama arbitration*, 1899. — Woolsey, *Les trois règles de Washington*, R. D. I., t. VI, p. 559.

(1) Henry Sumner Maine, *La guerre*, p. 185.

(2) Rouard de Card, *Les destinées de l'arbitrage international*, ch. IV, pp. 85 et s. — V. aussi les ouvrages cités en note.

nies respectives de la Guyane française et de Surinam, en amont du confluent des rivières de l'Awa et du Tapanahoni, qui forment par leur réunion le Maroni. Par convention du 29 novembre 1888, modifiée par celle du 28 avril 1890, l'Empereur de Russie est choisi comme arbitre, avec pouvoir subsidiaire de fixer éventuellement une autre limite, s'il ne parvenait pas à reconnaître comme frontière une des deux rivières mentionnées (n° 952). Le tsar, par sentence du 25 mai 1891, décida que l'Awa devait être considérée comme fleuve limitrophe servant de frontière entre les deux possessions, française et hollandaise (1). Une convention franco-néerlandaise du 30 septembre 1915 régla des différends qui s'étaient élevés entre les deux pays par rapport à certaines parties du fleuve Awa ; elle a décidé que, faute d'entente sur les concessions de dragage à accorder sur le fleuve, la Cour permanente d'arbitrage de la Haye serait compétente pour en arrêter la réglementation en législateur commun (art. 6) (2). — 4° Une question de limites fort délicate divisait depuis de longues années la Colombie et le Vénézuela. Elle a été résolue par sentence arbitrale de la reine régente d'Espagne, en mai 1891 (3). L'exécution de cette sentence a donné lieu à des difficultés qui furent soumises en 1916 au Président de la Confédération helvétique (4). — 5° La Cour permanente d'arbitrage de la Haye a, le 3 octobre 1909, tranché un conflit de limites maritimes entre la Norvège et la Suède (affaire des Grisbâdarna) (5). La sentence a admis qu'en principe, à défaut de stipulations spéciales, le territoire maritime doit être partagé par une ligne tracée perpendiculairement à la direction générale de la côte. Cet arbitrage a offert une particularité en ce sens qu'avant de statuer le tribunal a cru nécessaire de visiter la zone litigieuse avec les agents, conseils et experts des parties. — 6° Le 15 juin 1911, sentence rendue entre les Etats-Unis et le Mexique par trois commissaires, un Américain et un Mexicain présidés par un juriste canadien choisi par les deux gouvernements, pour régler une question de frontières entre les deux pays (cas Chamizal) (6). — 7° Le 25 juin 1914, M. Lardy a rendu une sentence arbitrale

---

(1) V. dans Rouard de Card, *op. cit.*, pp. 91 et s. le récit des incidents de cet arbitrage, et le texte des conventions.

(2) V. Van Eysinga, Annuaire Grotius de 1916, p. 90.

(3) V. *Chronique des faits internationaux*, par M. Pradier-Fodéré, R. D. I., t. XX, pp. 509 et s.

(4) V. Paul Fauchille, R. D. I. P., 2e série, t. II, p. 181.

(5) V. Waultrin, R. D. I. P., t. XVII, p. 177. — Hammarskjöld, R. I., 1910, pp. 109-122. — Strupp, *Der Streitfall zwischen Schweizen und Norvegen*, 1914. — Comp. A. J., 1910, p. 186.

(6) V. A. J., 1910, p. 925 ; 1911, pp. 709 et 782.

délimitant une partie des possessions des Pays-Bas et du Portugal dans l'île de Timor (1).

960. — B. — *Différends relatifs à la possession de territoires.* — 1° L'Angleterre et le Portugal se disputaient, depuis 1823, la possession des territoires de Tembe et de Maputo et des îles d'Inyack et des Eléphants, situés sur la baie de Delagoa, sur la côte orientale d'Afrique. Compromis signé à Lisbonne le 15 septembre 1872. Sentence du Maréchal de Mac-Mahon, président de la République française, le 24 juillet 1875. Elle donne gain de cause au Portugal. — 2° L'Allemagne et l'Angleterre ont un différend au sujet de l'île de Lamu, située sur la côte d'Afrique, dans le sultanat de Zanzibar. Le baron de Lambermont, ministre d'Etat de Belgique, accepte les fonctions d'arbitre, et, le 17 août 1890, prononce en faveur de l'Angleterre (2).

961. — C. — *Différends relatifs à la saisie d'un navire ou d'une cargaison.* — 1° Le navire péruvien *Maria-Luz*, surpris par une grosse mer, se réfugie, le 28 mai 1872, dans le port japonais de Kanagawa. Il avait à bord 225 coolies chinois. Le navire est arrêté comme se livrant à la traite des esclaves ; les coolies sont déclarés libres de leur engagement et transportés à Shanghaï. Réclamation du Pérou. Compromis des 13 et 25 juin 1873. L'empereur de Russie, désigné comme arbitre, décide, les 17-29 mai 1875, que le gouvernement japonais n'est pas responsable des conséquences produites par l'arrêt du navire *Maria-Luz* : car il a agi de bonne foi, en vertu de ses propres lois et coutumes, sans enfreindre les prescriptions générales du droit des gens, ni les stipulations des traités particuliers. — 2° Un différend s'élève entre la France et le Nicaragua, en décembre 1874, à l'occasion de la saisie, dans le port de Corinto, d'armes et de munitions chargées sur le navire français, *le Phare*, de Bordeaux. Nombreux incidents. Compromis du 15 novembre 1879, qui remet l'affaire à l'arbitrage de la Cour de cassation de France (n° 949). Arrêt rendu, toutes chambres réunies, le 29 juillet 1890, condamnant le gouvernement du Nicaragua à payer une indemnité au capitaine du *Phare*. — 3° Certaines mesures avaient été prises, en 1854 et 1855, par les autorités danoises de l'île Saint-Thomas à l'égard de deux navires américains, le *Ben Franklin* et la *Catherine-Augusta*, appartenant à Carlos Butterfield. Le gouvernement américain forma, au nom de son national, une demande en dommages-intérêts. Compromis du 6 décembre 1888.

---

(1) V. R. D. I. P., t. XXIII, p. 89. — A. J., 1915, p. 240. — Comp. n° 964², note.

(2) Rolin-Jaequemyns, *Allemagne et Angleterre, Ile de Lamu*, R. D. I., t. XXII, p. 349. — V. aussi R. D. I., t. XXI, p. 354.

Sir Edmund Monson, ministre d'Angleterre à Athènes, fut pris comme arbitre. La sentence rendue, le 22 janvier 1890, donne gain de cause au Danemark (1).

962. — D. — *Différend relatif à des droits de navigation.* — Des difficultés s'élevèrent sur la portée du traité du 15 avril 1858, qui avait réglementé les droits respectifs de Costa-Rica et de Nicaragua quant à la navigation du San-Juan. En mars 1888, M. Cleveland, président des Etats-Unis, prononça en qualité d'arbitre.

963. — E. — *Différends relatifs à des droits de pêche.* — 1° Les traités d'Utrecht des 13 mars-11 avril 1713, article 13, celui de Paris du 10 février 1763, art. 5, celui de Versailles du 3 septembre 1783 et la déclaration annexe du roi George III, les traités de Paris du 30 mai 1814, du 30 novembre 1815 et du 14 janvier 1857 ont reconnu aux Français le droit de pêcher le poisson dans les eaux territoriales de l'île de Terre-Neuve et de le sécher sur une partie de la côte, autrefois entre le cap Bonavista et la pointe Riche (traité d'Utrecht), aujourd'hui entre le cap Saint-Jean et le cap Raye (depuis le traité de Versailles), en établissant les échafauds, hangars et cabanes nécessaires, sans y élever d'habitations permanentes et définitives (V. n° 342). — Les textes sont nets, clairs, limpides. — L'île de Terre-Neuve, presque déserte au siècle dernier, est devenue une colonie anglaise assez peuplée, dotée d'un parlement spécial. — Les droits des Français gênent les Terre-Neuviens. Ceux-ci depuis 1834, ont soulevé des controverses et des difficultés, qui ont été en s'accroissant et en se multipliant. — A plusieurs reprises, les gouvernements anglais et français ont conclu des arrangements en vue d'assurer le maintien du bon ordre et le développement des pêcheries sur les côtes de Terre-Neuve, en 1857, 1884 et 1885. Le parlement de Terre-Neuve a toujours refusé sa ratification. Des négociations actives se sont poursuivies entre la France et l'Angleterre. En 1890, un *modus vivendi*, règlant provisoirement la pêche du homard, fut signé pour la campagne prochaine. Il donna de bons résultats. Il a été renouvelé pour la saison de pêche de 1891. — Après une longue correspondance diplomatique, un compromis a été signé à Londres par l'Angleterre et la France, le 11 mars 1891. Une commission arbitrale fut constituée. Elle était composée de trois jurisconsultes désignés d'un commun accord par les deux gouvernements, et de deux délégués de chaque pays, appelés à être les intermédiaires autorisés entre les deux gouvernements et les autres arbitres. Les jurisconsultes choisis furent : MM. de Martens professeur à l'Université de Saint-Péters-

---

(1) Rolin-Jaequemyns, *Danemark et Etats-Unis*, R. D. I., t. XXII, p. 360.

bourg, Rivier, président de l'Institut de droit international et Gram, ancien membre de la Cour suprême de Norvège. — La sentence arbitrale n'a pas été rendue (1).

963[1]. — 2° Le gouvernement des Etats-Unis de l'Amérique du Nord a émis la prétention de défendre aux pêcheurs étrangers de prendre des phoques dans la mer de Behring, même en dehors des eaux territoriales américaines. — Des navires anglais qui avaient à bord des peaux de phoques ont été saisis, *en pleine et haute mer*, par des croiseurs américains et ayant été conduits à Sitka ont été déclarés de bonne prise. — Des notes ont été échangées entre les cabinets de Londres et de Washington. — La controverse allait devenir interminable lorsque le gouvernement anglais a proposé aux Etats-Unis de soumettre le différend à un arbitrage. En attendant, un *modus vivendi* fut établi le 16 juin 1891. — Le compromis a été signé le 29 février 1892. — La commission arbitrale composée de deux délégués anglais, deux américains, un français, un italien, un suédois, était présidée par M. le baron de Courcel et siégeait à Paris. — La décision arbitrale a été rendue le 15 août 1893. — Cinq questions avaient été posées par le traité d'arbitrage. — Les Etats-Unis d'Amérique ont été déboutés de leurs prétentions à la souveraineté sur la mer de Behring. — Le tribunal a purement et simplement confirmé les rapports juridiques qui existaient entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne comme et en qualité de rivérains de la mer de Behring (n° 505).

Mais la grande importance de la sentence du tribunal arbitral résulte des règlements applicables, en dehors des limites de la juridiction de l'Angleterre et des Etats-Unis, qui ont pour but de protéger les phoques sur la haute mer.

En vertu du mandat conféré par l'article 7 du compromis du 29 février 1892 (n° 953), les arbitres ont imposé aux deux gouvernements litigants l'obligation de prendre des mesures garantissant la protection et la conservation des phoques à fourrure. — Les gouvernements des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne sont

---

(1) V. le texte des traités, les questions débattues, le récit des incidents, etc., dans Rouard de Card, *Les destinées de l'arbitrage international*, 1892, pp. 149 et s. — Consulter aussi Bourgeois, *Nos droits à Terre-Neuve*, Annales de l'Ecole des sciences politiques, 1899, p. 183 ; Cruchon, *Les affaires de Terre-Neuve*, Annales de l'Ecole des sciences politiques, 1891, p. 479 et 1893, p. 482 ; Paul Fauchille, *La question de Terre-Neuve*, Revue des Deux-Mondes, 15 février 1899 ; Geffcken, *Question des pêcheries de Terre-Neuve*, R. D. I., t. XXII, p. 217 ; Moncharville, *La question de Terre-Neuve*, R. D. I. P., t. VI, p. 141. — Archives diplomatiques, 1891, II, III et IV. — Mémorial diplomatique, 28 mars, 17 et 21 mai 1891. — La Vie politique à l'étranger, année 1890, pp. 480 et s. ; année 1891, pp. 412 et s.

tenus d'interdire à leurs ressortissants respectifs de tuer, prendre ou poursuivre, *en tout temps* et de quelque manière que ce soit, des phoques à fourrure dans une zone de soixante milles géographiques autour des îles Prybilow, y compris les eaux territoriales.

Cette pêche sera également interdite du 1er mai au 31 juillet, au nord du 35e degré de latitude nord et à l'est du 180e degré de longitude de Greenwich, jusqu'à sa rencontre avec la ligne maritime décrite par l'article 1er du traité de 1867 entre les Etats-Unis et la Russie, et ensuite à l'est de cette ligne jusqu'au détroit de Behring.

Les navires à voiles, seuls pourront pratiquer la pêche des phoques et devront être munis d'une licence spéciale et porter un pavillon distinctif.

Les patrons des navires devront tenir à bord un registre portant la date et le lieu de chaque opération, et le nombre et le sexe des animaux capturés, données qui seront fournies aux gouvernements à la fin de chaque saison de pêche. — L'emploi de filets, d'armes à feu et explosifs sera interdit dans la pêche des phoques. — Ces règlements pourront être modifiés, remplacés ou abolis, d'un commun accord des deux gouvernements.

Tout en manifestant sa sympathie pour l'idée fondamentale de ce nouveau régime, F. de Martens manifeste quelques appréhensions quant à sa portée juridique et quant à son exercice pratique.

Le régime de police et de contrôle, établi par les réclamations du tribunal d'arbitrage, ne peut avoir de valeur pratique qu'à la condition d'une accession à ces règlements de la part de la Russie et du Japon. — Sinon, ils ne protègeront nullement les animaux dont on cherche à sauver l'existence. Les navires canadiens et américains iront les pourchasser dans les eaux entourant les possessions russes et japonaises. — A ce point de vue, les règlements préparés par le tribunal arbitral ont l'air de vouloir s'imposer ainsi aux gouvernements qui n'ont pris aucune part dans le litige anglo-américain et qui n'avaient aucun motif de reconnaître la compétence du tribunal. — N'y aura-t-il pas là source de conflits futurs, à moins que la Russie et le Japon n'édictent volontairement de semblables règlements ? (1). — De

---

(1) V. Barclay, *La question des pêcheries dans la mer de Behring*, R. D. I., t. XXV, p. 417. — F. de Martens, *Le tribunal d'arbitrage de Paris et la mer territoriale*, R. D. I, P., t. I, p. 32. — Rouard de Card, *op. cit.*, p. 153. — Geffcken, *La question des pêcheries*, R. D. I., t. XXII, p. 230. — *La question d'Alaska*, R. D. I., t. XXIII, p. 236. — La Vie politique à l'étranger, année 1890, p. 507, 1891, p. 437. — V. encore *suprà*, n° 505 et la note.

fait, des difficultés ont apparu à cet égard (1). — Le 7 juillet 1911, une convention a été conclue à Washington entre les Etats-Unis, le Japon et la Russie sur les moyens de préserver et de protéger les phoques à fourrure qui fréquentent les eaux de l'océan Pacifique septentrional (2).

964. — 3° Le traité conclu le 20 octobre 1818 entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne accordait aux habitants des Etats-Unis, comme aux sujets anglais, le droit de pêche sur les côtes ouest de Terre-Neuve et sur la côte du Labrador. En retour, les eaux territoriales des autres colonies anglaises de l'Amérique du Nord, jusqu'à une ligne de trois milles, leur étaient interdites. Mais peu à peu, à mesure que Terre-Neuve se peuplait et se développait, ses habitants, hostiles à l'étranger, supportaient de plus en plus difficilement la présence des marins américains. Ils leur reprochaient d'abord de n'être américains que de nom et prétendaient que, sous le couvert du pavillon américain, le privilège accordé par le traité aux seuls habitants des Etats-Unis était exploité par les armateurs et par les marins de toutes les nations. Ils s'indignaient surtout de les rencontrer, non seulement sur la côte ouest, mais encore dans toutes les baies de la côte est, sous prétexte que la limite des eaux territoriales doit suivre les sinuosités du rivage. Des tracasseries administratives s'en mêlèrent: règlements de pêche, droits de phare, droits de douane devinrent l'objet d'innombrables contestations. Pour mettre fin à ce regrettable état de choses, les deux gouvernements anglais et américain ont. par un compromis du 27 janvier 1909, décidé de porter le différend devant la Cour permanente de la Haye. Les questions posées étaient au nombre de sept (3). La Cour a rendu sa sentence le 7 septembre 1910. Pour cinq questions, la décision de la Cour est favorable aux prétentions américaines. L'Angleterre obtient gain de cause sur deux points, les plus importants : les marins américains devront se soumettre aux règlements de pêche édictés par les autorités anglaises, sans que celles-ci aient à demander l'approbation du gouvernement américain; des commissions mixtes seront nommées afin d'examiner ces règlements, de façon à sauvegarder tous les intérêts. En second lieu, la solution proposée par les autorités anglaises pour la délimitation des eaux territoriales est acceptée. Dans l'ensemble, la senten-

---

(1) V. Engelhardt, *De l'exécution de la sentnce arbitrale de 1893 sur les pêcheries de Behring*, R. D. I. P., t. VI, pp. 193 et 247.

(2) V. G.-F. de Martens, *Nouveau recueil général de traités*, 3e série, t. V, p. 720. — *The North Pacific sealing convention*, A. J., 1907, p. 742; 1911, p. 1025.

(3) V. leur énumération et leur discussion dans Basdevant, R. D. I. P., t. XVII, pp. 263 et s.

ce maintient intacts les droits souverains de l'Angleterre et fait droit aux réclamations principales de Terre-Neuve (1).

964[1]. — En dehors des cas d'arbitrage qui viennent d'être signalés, il en est d'autres qu'il convient aussi de citer. Voici les principaux. — En 1897, F. de Martens a rendu une sentence arbitrale en faveur de l'Angleterre dans une affaire qui divisait l'Angleterre et les Pays-Bas, à propos du navire australien *Costa-Rica-Packet,* dont le capitaine avait été arrêté par les autorités néerlandaises (V. *suprà*, n° 298[13].) — Une question de délimitation de frontières entre l'Angleterre et le Venezuela a été tranchée en 1899 par voie d'arbitrage (V. *suprà*, n° 950). — Le 2 mars 1897, le Président des Etats-Unis, Cleveland, rendit une sentence arbitrale entre l'Italie et la Colombie au sujet des réclamations d'un sieur Cerruti contre la Colombie pour dommages subis pendant les troubles de 1885 (2); les dommages-intérêts auxquels la sentence de 1897 condamnait la Colombie ont fait l'objet de difficultés qui ont été tranchées par une commission arbitrale le 6 juillet 1911 (3). — Le 10 avril 1897, une convention d'arbitrage était signée entre la France et le Brésil pour confier au gouvernement de la Confédération helvétique le règlement d'une contestation existant depuis de longues années entre les deux pays, au sujet d'un territoire contesté dans la Guyane. Le Conseil fédéral a rendu sa sentence, le 1[er] décembre 1900, en faveur du Brésil : il a décidé que la frontière entre la Guyane française et le Brésil serait formée par le thalweg de l'Oyapoc et la ligne de partage des eaux du bassin des Amazones, qui est constituée dans sa presque totalité par la ligne de faîte des monts

---

(1) Sur cet arbitrage, V. Anderson, *The final outcome of the fischeries arbitration*, A. J., 1913, p. 1. — Balch, *La décision de la Cour permanente d'arbitrage au sujet des pêcheries de l'Atlantique dans le différend entre les Etats-Unis et l'empire Britannique*, R. D. I., 2[e] série, t. XIII, p. 5. — Basdevant, *L'affaire des pêcheries des côtes septentrionales de l'Atlantique entre les Etats-Unis d'Amérique et la Grande-Bretagne devant la Cour de la Haye*, R. D. I. P., t. XIX, p. 421. — Borchardt, *The North Atlantic Coast-fisheries arbitration*, A. J., 1911. — Drago, *Un triomphe de l'arbitrage*, R. D. I. P., t. XIX, p. 5. — V. aussi Lansing, *The North Atlantic Coast-fisheries arbitration*, A. J., 1911, p. 1. — De Louter, *L'arbitrage dans le conflit anglo-américain concernant les pêcheries de l'Atlantique*, R. D. I., 2[e] série, t. XIII, p. 131. — Scelle, Revue des sciences politiques, 1911, p. 50. — Comp. Mac Farland, *A History of the New England Fisheries*, 1911. — A. J., 1910, p. 903. — V. encore Brown Scott, *Argument of the honorable Elihu Root on behalf of the United States befor the north atlantic coast fisheries arbitration tribunal of the Hague, 1910*, 1912.

(2) V. Bureau *Le conflit italo-colombien: affaire Cerruti*, 1899. — Darras, *De certains dangers de l'arbitrage international, affaire Cerruti*, R. D. I. P., t. VI, p. 533.

(3) V. Hagerup, R. D. I. P., t. XIX, p. 268. — A. J., 1912, pp 965 et 1003

Tumuc-Humac, reconnaissant ainsi au Brésil la propriété du territoire contesté (1). — Un tribunal arbitral siégeant à Berne a, au mois de mars 1900, condamné le gouvernement portugais à payer à l'Angleterre et aux Etats-Unis une somme de 15.314.000 francs pour avoir saisi, en 1889, le chemin de fer de Delagoa à la frontière du Transvaal. — Un arbitrage a tranché, le 26 décembre 1898, entre la Belgique et l'Angleterre, une difficulté relative à l'expulsion hors du premier de ces pays d'un sujet anglais, nommé Ben Tillet (2). — L'arbitrage a aussi joué son rôle dans un conflit de limites entre le Chili et la République Argentine : la sentence arbitrale a été rendue par le roi d'Angleterre Edouard VII, le 20 novembre 1902 (V. *suprà*, n° 955, note) (3). — Un différend de frontières entre Haïti et Saint-Domingue a été, par une convention du 3 juillet 1895, soumis à l'arbitrage du Pape (4). — On a encore recouru à la constitution de tribunaux arbitraux pour la solution des difficultés soulevées entre le Chili et divers Etats européens au sujet des indemnités dûes par le gouvernement chilien aux nationaux de ces Etats pour dommages subis en cas de guerre civile (5). — Le 15 juillet 1902, le conflit entre l'Angleterre et la France au sujet des affaires de « Waïma » et du « Sergent Malamine » a été tranché par sentence arbitrale du baron de Lambermont (6). — Le traité de paix du 4 décembre 1897 entre la Grèce et la Turquie stipulait dans son article 13 : « En cas de divergence dans le cours des négociations entre la Grèce et la Turquie (pour la conclusion d'arrangements complémentaires), les points contestés pourront être soumis par l'une ou l'autre des parties intéressées à l'arbitrage des représentants des grandes puissances à Constanti-

---

(1) V. Rouard de Card, *Le différend franco-brésilien relatif à la délimitation des Guyanes*, R. D. I. P., t. IV, p. 277. — V. aussi R. D. I. P., t. IV, Documents, p. 1. — V. R. D. I. P., t. VIII, p. 48.

(2) V. R. D. I. P., t. IV, pp. 779 et 793, note 1.

(3) V. Alvarez, *La théorie de l'arbitrage permanent et le conflit de limites entre le Chili et la République Argentine*, R. D. I. P., t. V, p. 422; *Des occupations de territoires contestés à propos de la question de limites entre le Chili et la République Argentine*, R. D. I. P., t. X, p. 651. — Moulin, *Le litige chilo-argntin*, 1902. — Varela, *La République Argentine et le Chili: histoire de la démarcation de leurs frontières*, 1899. — Virasco, *Frontera argentino-chilina*, 1898. — Cet arbitrage chilo-argentin a fait naître une question de droit intéressante: lorsqu'un territoire est l'objet d'un litige entre deux Etats et que le litige est soumis à l'arbitrage, quelle est jusqu'à ce que la sentence soit rendue, à l'égard des Etats contestants comme à l'égard des Etats étrangers à la contestation, la situation du territoire, que ce territoire soit possédé par les deux Etats litigieux, par aucun ou par un seul ? V. sur ce point Alvarez, R. D. I. P., t. X, p. 654.

(4) V. Poujol, *Le différend entre Haïti et Saint-Domingue au sujet de leurs frontières nationales*, R. D. I. P., t. VII, pp.. 437 et s.

(5) V. R. D. I. P., t. I. pp. 164 et 171; t. II, p. 338; t. III, p. 476.

(6) V R. D. I. P., t. IX, Documents, p. 11.

nople dont les décisions seront obligatoires pour les deux gouvernements. Cet arbitrage pourra s'exercer collectivement ou par désignation spéciale des intéressés et soit directement, soit par l'entremise de délégués spéciaux. En cas de partage égal des voix, les arbitres choisiront un surarbitre ». Une entente n'ayant pu se produire entre la Grèce et la Turquie pour la conclusion d'une convention consulaire, la difficulté a été résolue le 2 avril 1901 par un arbitrage des ambassadeurs des grandes puissances à Constantinople (1). — Le 14 octobre 1902, le roi de Suède et de Norvège a rendu une sentence arbitrale entre l'Allemagne, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne au sujet de demandes d'indemnités pour dommages soufferts par leur nationaux du fait d'une action militaire entreprise à Samoa en 1899 (2). — Le 29 novembre 1902, M. Asser a rendu des sentences arbitrales à l'occasion de conflits entre la Russie et les Etats-Unis relatifs à la saisie de navires américains par des croiseurs russes (3). — Un conflit de frontières entre l'Autriche et la Hongrie à propos du lac dit l'Œil de la mer a fait aussi l'objet, le 13 septembre 1902, d'une sentence arbitrale (4). — En 1903, des conflits de frontières entre le Brésil et la Bolivie à propos du territoire de l'Acre (5), et entre les Etats-Unis et le Canada au sujet de l'Alaska (6), ont été également résolus par la voie de l'arbitrage. — Le 6 juin 1904, le roi d'Italie a tranché par voie d'arbitrage la question de la frontière entre la Guyane britannique et le Brésil (7). — Le 24 décembre 1906, décision arbitrale du roi d'Espagne sur une question de limites entre le Honduras et le Nicaragua (8). — Le 9 juillet 1909, sentence du Président de la République Argentine dans le conflit de limites entre la Bolivie et le Pérou (9). — Le 3 août

---

(1) V. Politis, R. D. I. P., t. IX, pp. 202 et 406, et t. X, p. 9. — Streit, R. D. I., 2e série, t. IV, pp. 24, 178 et 281.

(2) V. Hagerup, R. D. I. P., t. XIII, p. 136.

(3) V. R. D. I. P., t. X, Documents, p. 1.

(4) Ce conflit a montré qu'un arbitrage international était possible entre deux Etats se trouvant dans les liens d'une union réelle. V. Blociszewski, R. D. I. P., t. X, p. 119. — V. aussi Korn, R. D. I., 2e série, t. VIII, p. 162.

(5) V. Moulin, *L'affaire du territoire d'Acre et la colonisation interne des continents occupés en droit*, R. D. I. P., t. XI, p. 501. — Romero, *Tribunal arbitral boliviano-brasileno*, 1906.

(6) V. R. D. I. P., t. XI, p. 210. — A. J., 1911, p. 1033. — Comp. A. J., 1907, pp. 144 et 963; 1909, p. 461; 1910, p. 668.

(7) V. Paul Fauchille, *Le conflit de limites entre le Brésil et la Grande-Bretagne et la sentence arbitrale du roi d'Italie*, 1905. — De Lapradelle et Politis, *L'arbitrage anglo-brésilien de 1904*, 1905.

(8) V. Gaceta de Madrid, 25 décembre 1906.

(9) V. sur cette affaire, des articles de MM. Renault, Weiss et Fiore, R. D. I. P., t. XVI, p. 368 et t. XVII, pp. 105 et 225. — V. aussi A. J., 1909, p. 949.

1912, sentence d'un tribunal arbitral réuni à Paris sur l'interprétation d'une disposition de la convention de commerce du 20 octobre 1906 entre la France et la Suisse (1).

Un des arbitrages les plus récents est celui du 4 mars 1925, rendu en exécution d'un compromis du 20 juiliet 1922 par le président des Etats-Unis Coolidge, successeur du président Harding, dans l'affaire des territoires de Tacna et d'Arica entre le Chili et le Pérou au sujet du traité d'Ancon du 20 octobre 1883 (comp. n° 561). L'arbitre a décidé, conformément à la thèse du Chili et contrairement à celle du Pérou, qu'il y avait lieu encore aujourd'hui, pour déterminer le sort des territoires, de faire un plébiscite, et il en a en conséquence fixé les conditions. S'occupant notamment des règles de l'électorat, il a conféré le droit de vote à tous les hommes lettrés, sains d'esprit, sans antécédents judiciaires, âgés de plus de 21 ans, nés sur le territoire, quelle que soit leur résidence actuelle, ou qui ont résidé sur le territoire depuis au moins deux ans avant le 20 juillet 1922, date du compromis, et qui sont péruviens, chiliens ou étrangers aptes à se faire naturaliser soit au Pérou, soit au Chili, et qui déclareront leur intention de se faire naturaliser aussitôt par celui des deux Etats en faveur duquel le plébiscite se sera prononcé. Repoussant la thèse suivant laquelle l'organisation du plébiscite doit appartenir aux autorités administratives en fonctions sur le territoire, il a, d'autre part, prévu, à cet effet, l'institution d'une commission de trois membres, l'un nommé par le Chili, l'autre par le Pérou, le troisième par le président des Etats-Unis, avec faculté d'appel à l'arbitre: le général Pershing a été, au mois d'août 1925, désigné comme président de la commission. Le Chili n'a fait aucune remarque contre la sentence arbitrale; le Pérou, à la date du 2 avril 1925, a au contraire élevé des objections contre certaines de ses parties, tout en manifestant sa volonté de l'exécuter si la sincérité du plébiscite pouvait être assurée par quelques garanties supplémentaires, mais l'arbitre a répondu à la communication péruvienne, en déclarant que sa sentence avait, de la volonté même des parties, un caractère irrévocable (2).

964². — La *Cour permanente d'arbitrage de la Haye* a été, depuis sa fondation, saisie d'un certain nombre de litiges dont plu-

---

(1) Annuaire de l'Union interparlementaire de la paix, 1913, p. 208. — A. J., 1912, p. 995. — V. dans R. D. I. P., t. XIX, p. 251, une liste des cas soumis à l'arbitrage par une convention formelle et dans lesquels ont été parties des Etats américains depuis 1794 jusqu'en 1910. — Comp. Urrutia, *La evolucion del principio de arbitraje en America*, 1920.

(2) V. le texte de la sentence arbitrale, en langue anglaise, A. J., 1925, pp. 393 et s. — Quincy Wright, *L'arbitrage de Tacna-Arica*, R. D. I., 3e série, t. VI, p. 295.

sieurs ont été déjà indiqués (1). Donnons-en ici la nomenclature. — 1° Le 14 octobre 1902, elle a statué dans un différend entre le Mexique et les Etats-Unis relatif aux Fonds pieux de Californie (2). — 2° Elle a décidé le 22 février 1904, dans une affaire mettant aux prises l'Allemagne, l'Angleterre, l'Italie, la France et d'autres puissances encore, à propos du droit de préférence que les trois premiers Etats prétendaient avoir sur les créances que chacune des puissances intéressées avait vis-à-vis du Venezuela à la suite des guerres civiles ayant éclaté en ce dernier pays: le droit de préférence des trois Etats qui avaient bloqué les côtes du Venezuela pour obtenir paiement des créances de leurs nationaux a été reconnu par la Cour de la Haye (V. n° 143[17]) (3). — 3° Elle a été appelée aussi, en 1914, à s'occuper d'une affaire que l'Allemagne, la Grande-Bretagne et la France disputaient contre le Japon au sujet de l'application faite à leurs sujets de taxes sur les propriétés (4). — 4° Le 8 août 1905, fut rendue à la Haye, contre la France et en faveur de l'Angleterre, une sentence arbitrale au sujet des boutres protégés français dans les eaux de Mascate et dans la mer d'Omân (5). — 5° Le 22 mai 1909, la Cour d'arbitrage a rendu une sentence, dans l'affaire des déserteurs de Casablanca, entre l'Allemagne et la France : il s'agissait de déterminer, dans un pays de capitulations, le Maroc, occupé par des troupes françaises, la compétence respective des autorités consulaires allemandes et celle du corps français d'occupation pour connaître du délit de désertion reproché à des soldats allemands de la légion étrangère (n° 1172) (6). — 6°-7° Elle a, d'autre part, tranché des litiges en 1909 sur un conflit de limites entre la Suède et la Norvège (affaire des Grisbâdarna) (n° 959) et en 1910 sur une affaire de pêche sur les côtes de Terre-Neuve entre les Etats-Unis et

---

(1) V. Schücking, *Die Judikatur des ständigen Schiedshofes von 1899-1913*, 1914. — Wilson, *The Hague arbitration cases*, 1915.

(2) V. R. D. I. P., t. IX, Documents, p. 24. — V. Renault, *Un premier litige devant la Cour d'arbitrage de La Haye*, 1903.

(3) V. Gaché, *Le conflit vénézuélien et l'arbitrage de La Haye*, 1905. — Mallarmé, *L'arbitrage vénézuélien devant la Cour de La Haye*, R. D. I. P., t. XIII, p. 423.

(4) V. *L'arbitrage des baux perpétuels au Japon*, R. D. I. P., t. XII, p. 492.

(5) V. Bressonnet, *L'arbitrage franco-anglais dans l'affaire des boutres de Mascate*, R. D. I. P., t. XIII, p. 145. — Brunet, *Les boutriers dans la mer des Indes : affaires de Zanzibar et de Mascate*, 1910. — Comp. Firouze Kajare, *La question de Mascate*, 1914.

(6) V. de Boeck, *La sentence arbitrale de la Haye (22 mai 1909)*, 1909. — Gidel, *L'arbitrage de Casablanca*, R. D. I. P., t. XVII, p. 326. — Niemeyer, *Der Zwischenfall von Casablanca und das Völkerrecht*, Deutsche Jurist. Zeit., 1909, p. 1121. — V. A. J., 1909, p. 946.

l'Angleterre (n° 964). — 8° Le 25 octobre 1910, elle a jugé un différend entre les Etats-Unis et le Vénézuela, au sujet des réclamations de la Compagnie The Orinoco Steamship (1). — 9° Le 24 février 1911, elle a tranché entre la France et la Grande-Bretagne un litige qui mettait en cause les questions du droit d'asile et de l'extradition (affaire Savarkar) (2). — 10° La Cour de la Haye a, le 3 mai 1912, résolu entre l'Italie et le Pérou un différend concernant des questions relatives à la nationalité des personnes et des sociétés et à la question des effets de la cession de créance à un étranger (affaire Canevaro) : l'Italie, dans ses mémoires, avait soulevé la question de savoir si les ressortissants étrangers n'ont pas envers l'Etat sur le territoire duquel ils résident des droits plus étendus que les nationaux (n°s 450 et s.) (3). — 11° Le 11 novembre 1912, une sentence arbitrale a été rendue par la Cour permanente entre la Russie et la Turquie sur la question des dommages-intérêts moratoires qu'un Etat peut devoir à un autre en cas de responsabilité pour inexécution de ses engagements (n° 332[1]) (4). — 12°-13° Le 6 mai 1913, un litige entre la France et l'Italie a été tranché par la Cour de la Haye, en ce qui concerne des questions de prise maritime, touchant la saisie par l'Italie, lors de sa guerre avec la Turquie, des navires français *Carthage* et *Manouba* (5). — 14° Les 2 et 4 septembre 1920, la Cour permanente a prononcé 21 sentences entre le Portugal, d'une part, et l'Espagne, la France et la Grande-Bretagne, d'autre part, dans l'affaire dite des « biens contestés en Portugal », relative aux réclamations concernant les biens des nationaux britanniques, espagnols et français séquestrés par

---

(1) V. Scelle, *Une instance en revision devant la Cour de la Haye. L'affaire de la Orinoco Steamship Company*, R. D. I. P., t. XVIII, p. 164. — Scelle, Revue des sciences politiques, 1911, p. 257. — V. aussi Cullen Dennis, A. J., 1911, p. 35.

(2) V. Van Hamel, *Les principes du droit d'extradition et leur application dans l'affaire Savarkar*, R. D. I., 2e série, t. XIII, p. 370. — 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. — V. aussi J. I. P., 1911, p. 155. — A. J., 1911, p. 208.

(3) V. de Boeck, *La sentence arbitrale de la Cour permanente de la Haye dans l'affaire Canevaro, 3 mai 1912*, R. D. I. P., t. XX, p. 317.

(4) V. R. D. I. P., t. XX, Documents, p. 19. — A. J., 1913, p. 146. — Anzilotti, R. I., t. VII, p. 54. — Ruzé, *Un arbitrage russo-turc*, R. D. I., 2e série, t. XV, p. 351. — Scelle, Jahrbuch des Völkerrechts, de Niemeyer et Strupp, t. I, p. 544.

(5) V. R. D. I. P., t. XX, Documents, p. 33. — Anzilotti, R. I., t. VII, pp. 200, 398 et 502. — De Boeck, *Les incidents franco-italiens des navires le Carthage, le Manouba et le Tavignano*, J. I. P., t. XXXIX, p. 449. — Ruzé, *Un arbitrage franco-italien : l'affaire du Carthage et l'affaire du Manouba*, R. D. I., 2e série, t. XVI, p. 101.

le gouvernement portugais au lendemain de la proclamation de la République, comme biens appartenant à des congrégations religieuses sous le couvert de personnes interposées (1). — 15° Faut-il considérer également comme un arbitrage de la Cour permanente de la Haye l'arbitrage entre les Pays-Bas et le Portugal au sujet de l'île de Timor, dont la sentence fut rendue le 25 juin 1914 par M. Lardy (n° 959)? Le point peut être discuté. La convention du 1er octobre 1904 sur la délimitation des limites avait stipulé (art. 14) que tous différends à ce sujet seraient « soumis à la Cour permanente d'arbitrage conformément aux dispositions prévues au chapitre II de la convention du 29 juillet 1899 »; mais le compromis du 3 avril 1910, sans dire que la Cour serait composée d'un arbitre unique, porta que le litige serait déféré « à un arbitre unique à choisir parmi les membres de la Cour permanente d'arbitrage », et M. Lardy rendit sa sentence sans faire allusion à la cour d'arbitrage de la Haye (2). Le rapport du Conseil administratif de la Cour permanente d'arbitrage sur les travaux de la Cour, le fonctionnement des services administratifs et les dépenses de l'exercice 1919 indique cet arbitrage parmi ceux de la Cour permanente d'arbitrage (3). — 16° Le 11 octobre 1921, la Cour permanente d'arbitrage a rendu une sentence entre la France et le Pérou, donnant gain de cause à la première, au sujet de certaines créances françaises contre le Pérou (4). — 17° A la date du 13 octobre 1922, une sentence arbitrale a été rendue entre les Etats-Unis d'Amérique et la Norvège dans un litige ayant pour objet les réclamations pécuniaires introduites par des sujets norvégiens contre les Etats-Unis du chef de réquisitions de guerre faites par la « United States Shipping Board Emergency Fleet Corporation » (5).

Le 23 janvier 1925, les Etats-Unis et les Pays-Bas ont passé un accord pour soumettre à la Cour d'arbitrage de la Haye, à un

---

(1) V. J. I. P., t. XLVII, p. 772. — A. J., 1921, pp. 99 et s. — V. le texte français des sentences dans les publications du Bureau international de la Cour permanente d'arbitrage et aussi dans l'Annuaire Grotius, 1919-1920, pp. 291 et s.

(2) V. R. D. I. P., t. XXIII, p. 90. — Van Eysinga, Annuaire Grotius, p. 60.

(3) V. le tableau inséré dans ce rapport, p. 37. — V. aussi Annuaire Grotius, 1919-1920, pp. 326-329 ; 1921-1922, p. 255 ; 1923, p. 426.

(4) V. Ruzé, R. D. I. P., 2e série, t. IV, p. 256.

(5) V. Brown Scott, A. J., 1923, p. 287. — Après la lecture de la sentence qui alloua au gouvernement norvégien une indemnité d'environ 12 millions de dollars, l'agent des Etats-Unis, M. Dennis, protesta contre cette décision et, au nom des Etats-Unis, réserva tous leurs droits contre une déviation des conditions dans lesquelles le différend avait été soumis au tribunal et d'une erreur essentielle qui avait vicié la sentence.

seul arbitre, la question de la souveraineté sur l'île de Palmas ou Miangas.

Lors de la guerre entre l'Angleterre et les Républiques Sud-Africaines, les plénipotentiaires de ces Républiques avaient adressé le 10 septembre 1901 un appel en faveur de l'arbitrage au conseil administratif de la Cour permanente d'arbitrage à la Haye. Cet appel ne pouvait réussir (n° 950[2]) (1).

Le 1[er] décembre 1913, M. Thomas Willing Balch a proposé de soumettre à la Cour permanente d'arbitrage de la Haye le litige qui menaçait les rapports de l'Angleterre et des Etats-Unis en ce qui concerne le paiement des droits à faire supporter aux navires qui useront du canal de Panama (2).

A la veille de la grande guerre de 1914-1919, dans une dépêche du 29 juillet 1914 adressée à l'empereur d'Allemagne Guillaume II, le tsar de Russie Nicolas II proposa de soumettre le différend austro-serbe au tribunal d'arbitrage de la Haye. La proposition demeura vaine. — Le 25 du même mois la Serbie avait, sans plus de succès, proposé de déférer au tribunal de la Haye le litige survenu entre elle et l'Autriche-Hongrie (3).

964[3]. — Il fut fait en 1913 une application de la *procédure sommaire d'arbitrage* organisée par les articles 86 et s. de la convention de la Haye de 1907 (n° 955[23]): un compromis signé à Lisbonne le 31 juillet de cette année entre le Portugal d'une part, l'Espagne, la France et la Grande-Bretagne d'autre part, a décidé de soumettre à un tribunal d'arbitrage constitué suivant la procédure sommaire les réclamations relatives aux biens des nationaux espagnols, français et britanniques saisis par le gouvernement de la République portugaise à la suite de la proclamation de la République. — Cette décision du compromis a été effectivement suivie lors du jugement des réclamations qui a eu lieu en septembre 1920 devant la Cour d'arbitrage de la Haye: la procédure y fut écrite et non pas orale.

965. — L'article 304 du traité de paix de Versailles du 28 juin 1919 entre l'Allemagne et les puissances alliées et associées a prévu la constitution, dans les trois mois de l'entrée en vigueur de ce traité (c'est-à-dire avant le 11 avril 1920, l'entrée en vigueur remontant au 10 janvier de cette année), d'un tribunal arbitral mixte composé de trois membres (dont deux désignés par chacun des gouvernements intéressés et le président choisi d'accord

---

(1) V. Despagnet, R. D. I. P., t. IX, p. 148. — Comp. Pillet, *La guerre du Transvaal et la Conférence de la Paix*, R. D. I. P., t. VIII, p. 15.
(2) V. R. D. I. P., t. XX, p. 747.
(3) V. Roches, *op. cit.*, p. 211. — Comp. Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. I, pp. 2, 3 et 5.

entre ces gouvernements ou en cas de non accord par le Conseil de la Société des Nations parmi des personnes appartenant à des puissances restées neutres au cours de la guerre) pour juger les différends relatifs aux dettes entre ressortissants ennemis, aux biens, droits et intérêts privés en pays ennemi, aux contrats conclus entre ennemis, etc. Mêmes dispositions dans les traités de paix de Saint-Germain avec l'Autriche (art. 256), de Trianon avec la Hongrie (art. 239), de Neuilly avec la Bulgarie (art. 188), et de Lausanne avec la Turquie (art. 92 et s.) (1). Ce qui distingue ce tribunal, c'est qu'il applique l'idée d'arbitrage international à la solution de questions d'intérêt purement privé. — Un tribunal arbitral analogue a été établi par l'accord de droit privé signé à Berlin le 27 août 1918 entre l'Allemagne et la République russe des Soviets (art. 13 et s.). — En vertu des articles 45 et 46 de l'acte d'Algéciras, sur le Maroc, du 7 avril 1906, le tribunal fédéral suisse a été déclaré compétent pour juger en appel et en dernier ressort toutes les actions intentées contre la Banque d'Etat du Maroc par des particuliers et dont connaît, en première instance, au Maroc, un tribunal spécial composé de trois magistrats consulaires et de deux assesseurs, tous désignés par le corps diplomatique.

On a proposé l'institution d'une juridiction internationale compétente en matière d'actions des particuliers pour tous les cas relevant du droit international privé (2).

966. — Le 21 janvier 1919, l'Irlande invoquant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, a proclamé l'indépendance de la république irlandaise et sa séparation d'avec l'Angleterre. Celle-ci n'ayant pas accepté cette proclamation, des troubles graves s'en suivirent. Pour y mettre un terme, le gouvernement britannique, le 20 juillet 1921, offrit à l'Irlande une certaine autonomie sous des conditions déterminées. Mais M. de Valera, chef du mouvement irlandais, déclara ne pouvoir l'accepter et proposa de soumettre à l'arbitrage d'une puissance étrangère la question des relations entre la Grande-Bretagne et l'Irlande. M. Lloyd George, au nom de l'Angleterre, a repoussé cette proposition, la question en litige in-

---

(1) Les décisions rendues par les tribunaux arbitraux mixtes des traités de paix de 1919-1920-1923 ont été publiées dans un recueil spécial qui a commencé à paraître au mois d'avril 1921.

(2) V. Fischer, *Die Verfolgung vermögensrechtlichen Ansprüche gegen fremde Schuldnerstaaten*, 1901. — Huber, Jahrbuch des öffent Rechts, 1908, p. 566. — Wehberg, *Ein internationaler Gerichtshof für Privat Klagen*, 1911; *Das Problem eines internationalen Staatengerichtshofes*, 1912. — Zorn, *Das deutsche Reich und die intern. Schiedsgerichtbarkeit*, 1911. — Revue de droit international privé et de droit pénal international, 1912, pp. 220 et s.

téressant uniquement la Grande-Bretagne et l'Irlande et soulevant des difficultés qui sont pour la première d'un intérêt vital (1).

§ 2. — Arbitrage obligatoire. Clauses et traités d'arbitrage (2)

967. — L'arbitrage obligatoire suppose que des Etats s'engagent *par avance* à régler pacifiquement, par le jugement d'un tiers désintéressé, les difficultés pouvant survenir dans leurs rapports respectifs. L'étendue de l'obligation que cet arbitrage implique peut être, toutefois, suivant les cas, fort différente. — Il se peut, d'abord, que des Etats, en concluant un traité ayant un objet déterminé, par exemple un traité relatif au commerce ou à la navigation, déclarent que les différends naissant de son interprétation ou ceux naissant de son application et de son exécution seront résolus par la voie de l'arbitrage : c'est ce qu'on appelle la *clause compromissoire*. Mais, à côté de cette clause, on peut imaginer aussi, dans un traité dont elle est l'accessoire, l'existence d'une clause soumettant à l'arbitrage non seulement les difficultés naissant du traité lui-même, mais, d'une manière plus ou moins large, d'autres contestations susceptibles de s'élever à l'avenir entre les parties. Sous cette forme, la clause compromissoire prend le nom de clause compromissoire *générale*, par opposition à celle précédemment indiquée, qu'on qualifie de clause *spéciale*. — Il est possible de concevoir encore une autre combinaison. Les Etats peuvent conclure des traités particuliers, des traités *ad hoc*, pour décider que les contestations qui à un moment quelconque viendraient à surgir entre eux devront être soumises à des arbitres. De pareils traités sont connus sous la dénomination de *traités d'arbitrage permanent*. Ces traités d'arbitrage permanent peuvent être eux-mêmes plus ou moins larges, tant en ce qui concerne leur objet qu'en ce qui touche les parties entre lesquelles ils sont passés. — La stipulation de la clause compromissoire générale d'une manière directe et principale constitue à coup sûr un très grand progrès dans la voie de l'arbitrage obligatoire. Elle n'en réalise pas cependant la perfection suprême. L'idéal de l'arbitrage obligatoire est en effet que, un tribunal arbitral ayant été préalablement établi avec un caractère permanent, le recours à ce tribunal soit imposé pour toutes espèces de conflits et par un traité collectif signé entre tous les Etats, de telle façon que lorsqu'un différend quelconque

---

(1) V. dans le Temps des 16 août 1921 et jours suivants le texte des communications échangées entre MM. Lloyd George et de Valera.

(2) V. Lange, *L'arbitrage obligatoire en 1913*, 1914. — Urrutia, *La evolucion del principio de arbitrage en America*, 1920.

vient à diviser des Etats quelconques, il puisse être, automatiquement en quelque sorte, déféré à un jugement arbitral. C'est cet idéal qu'on a cherché à rendre effectif aux conférences de la Paix en 1899 et en 1907. Mais on n'a pas pu y parvenir devant la résistance de plusieurs puissances, et notamment devant celle de l'Allemagne. Un pareil idéal il faut le reconnaître, était fort difficile à atteindre. Les conférences de la Haye se sont bornées finalement à préconiser le système des traités d'arbitrage permanent, en le soumettant au surplus à un certain nombre de restrictions.

A. — Clause compromissoire (1)

967¹. — Deux Etats, en signant un traité, prévoient quelquefois que l'interprétation ou l'application de ce traité pourra donner naissance à des difficultés, et, pour le cas où cette éventualité se réaliserait, stipulent qu'ils auront recours à des arbitres. Ils insèrent dans leur traité une *clause compromissoire spéciale*. Il arrive aussi que, allant plus loin, ils envisagent le recours à des arbitres pour des contestations à venir, pouvant naître en dehors du traité lui-même. Ils introduisent alors dans leur traité une *clause compromissoire générale*.

967². — L'origine de ces clauses compromissoires, spéciales ou générales, remonte au Moyen-âge (2). A cette époque, c'est toujours dans un traité d'alliance ou dans un traité de paix et d'amitié qu'elles étaient insérées, et les clauses générales étaient plus fréquentes que les clauses spéciales. On les rencontre dans toutes les parties de l'Europe, en Allemagne et en Italie comme sur les bords de la Baltique ou dans la péninsule balkanique. Les clauses en question désignaient généralement les arbitres qui devaient statuer sur les difficultés prévues : c'étaient le plus souvent des représentants des parties elles-mêmes; parfois c'étaient des tiers étrangers, ordinairement des souverains. En principe, les clauses compromissoires restreignaient la compétence des arbitres aux litiges entre alliés seulement, elles ne se préoccupaient pas de leur soumettre les discussions pouvant naître entre alliés et personnes étrangères à l'alliance. Il n'était pas rare que la procédure fût spécialement réglementée. Les arbitres devaient prêter serment et remettre à chaque partie une copie de la sentence ; ils ne devaient juger qu'après avoir essayé une tentative de

---

(1) V. Langlade, *De la clause compromissoire et des traités d'arbitrage permanent dans le droit international moderne*, 1899.

(2) V. Novacovitch, *Les compromis et les arbitrages internationaux du XII^e au XV^e siècle*, pp. 39 et s.

conciliation; ils devaient statuer dans un délai déterminé (un mois, six semaines et trois jours, six mois). Exceptionellement une sanction, consistant dans le paiement d'une somme d'argent, était prévue pour garantir l'exécution de la décision arbitrale. Il ne semble pas qu'un compromis était exigé pour chaque cas soumis à l'arbitrage (1). — Parmi les traités qui, au Moyen-Age, contenaient une clause compromissoire spéciale ou générale, on peut citer les suivants : 1235 entre Gênes et Venise, 1316 entre Ordre teutonique et église de Riga, 1339 entre Brabant et Flandre, 1343 etre Suède et Danemark, 1353 entre Milan et certaines villes italiennes, 1405 entre plusieurs seigneurs et villes allemandes, 1426 entre Milan et certains cantons suisses, 1454 entre Venise et Milan, 1468 entre Autriche et Haute Souabe, 1516 entre le roi de France François Ier et les cantons suisses (2).

967³. — Des clauses compromissoires apparaissent encore à une époque moins reculée. Elles sont toutefois devenues plus rares. Un traité de la fin du XVIIIe siècle, du 24 juillet 1783, conclu entre la Russie et la Géorgie, a stipulé, non pas simplement une clause compromissoire *spéciale*, c'est-à-dire déférant à arbitrage les difficultés que peut soulever le traité, mais une clause compromissoire *générale*, y soumettant toutes les difficultés futures pouvant naître entre l'une des parties contractantes et un Etat tiers déterminé : d'après l'article 1er de la convention séparée accompagnant ce traité, dont le but était d'assurer la paix entre le tsar de Géorgie et le tsar d'Imérétie, le premier déclarait que, d'ores et déjà, il prenait le souverain de la Russie comme arbitre suprême dans ses relations avec le tsar d'Imérétie et s'engageait à accepter sa décision souveraine pour les litiges et les malentendus qui pourraient s'élever entre les deux monarques malgré leur volonté (3). De même une convention du 4 novembre 1796 entre les Etats-Unis d'Amérique et la régence de Tripoli a stipulé que les parties en appelleraient, en cas de conflit entre elles, au dey d'Alger (4).

967⁴. — Au XIXe siècle, dans sa première partie, les clauses compromissoires n'existent que dans des traités passés entre des Etats américains et elles revêtent alors presque toujours une forme générale. On peut citer des conventions du 6 juillet 1822

---

(1) V. Novacovitch, *Les compromis et les arbitrages internationaux du XIIe au XVe siècle*, pp. 39 et s.

(2) V. Novacovitch, *op.* et *loc. cit.* — V. aussi Mérignhac, *Traité de l'arbitrage*, 1895, p. 40 ; *Traité de droit public international*, 1re partie, p. 473.

(3) V. G. F. de Martens, *Recueil de traités*, 2e édit., t. III. — Nippold, *La Géorgie du point de vue international*, 1920, p. 18.

(4) Kamarowsky, *Le tribunal international*, p. 212 ,note 2.

et du 22 septembre 1829 entre la Colombie et le Pérou, du 21 octobre 1822 entre la Colombie et le Chili, du 3 octobre 1823 entre la Colombie et le Mexique, du 18 avril 1832 entre le Mexique et le Centre-Amérique, du 12 juillet 1832 entre le Pérou et l'Equateur, etc. Le traité de Guadalupe Hidalgo signé le 2 février 1848 par les Etats-Unis d'Amérique avec le Mexique, contient une clause compromissoire d'une nature particulière : « Si, dit son article 21, quelque différend vient à se produire à l'avenir sur l'interprétation du traité ou sur des points intéressant les relations commerciales et politiques des deux pays, les gouvernements se promettent l'un à l'autre de faire les efforts les plus sincères et les plus empressés pour régler ce différend et pour maintenir l'état de paix et d'amitié dans lequel se placent à présent les deux Etats, en usant dans ce but de représentations réciproques et de négociations pacifiques. Et si par ces moyens ils ne parviennent pas à un arrrangement, le recours pour cette raison à des représailles, à une agression ou à des hostilités d'aucune sorte ne devra pas avoir lieu par une république contre l'autre avant que le gouvernement de celle qui se croira lésée ait mûrement réfléchi, dans un esprit de paix et de bon voisinage, s'il ne vaudrait pas mieux que ce différend fût réglé par l'arbitrage de commissaires nommés de part et d'autre ou par celui d'une nation amie. Et dans les cas où ce mode de procéder sera proposé par l'une des parties, l'autre devra y accéder, à moins qu'elle ne le juge incompatible avec la nature du différend ou les circonstances de l'affaire ». — Mais, vers le milieu du siècle, le système, par l'entremise de l'Amérique, gagne l'Europe : des traités avec clause d'arbitrage sont conclus le 5 juin 1853 entre les Etats-Unis et l'Angleterre, le 24 septembre 1853 entre le Pérou et l'Espagne, le 9 avril 1857 entre la Nouvelle-Grenade et le Portugal, le 4 octobre 1862 entre la Belgique et les îles Hawaïennes, le 19 décembre 1862 entre le Danemark et le Venézuela, le 14 avril 1863 entre l'Italie et Costa-Rica (1). — C'est seulement dans les vingt dernières années, à la suite de la motion faite à la chambre italienne le 24 décembre 1873 par M. Mancini, que la clause compromissoire est introduite comme clause spéciale dans les traités intéressant uniquement des Etats européens, et encore n'y figure-t-elle qu'avec son acception spéciale. Des traités renfermant pareille clause sont alors signés par l'Italie avec la Roumanie (1880), la Grèce (1879 et 1889), la Belgique (1882), le Monténégro (1883 et 1892), la Grande-Bretagne (1883), les Pays-Bas (1884) et la Suisse (1892) ;

---

(1) V. Toro, *Notas sobre arbitraje internacional en las Republicas latino-americanas*, 1898. — Urrutia, *La evolucion del principio de arbitraje en America*, 1920, pp. 99 et s.

par la Grande-Bretagne avec la Grèce (1886) ; par l'Espagne avec la Suède-Norvège (1887) ; par les Pays-Bas avec le Portugal (1893) et la Roumanie (1899) ; par la Suisse avec la Roumanie (1893) ; par la Norvège avec la Suisse (1894) et le Portugal 1895 ; par la Belgique avec la Grèce (1895), la Suède (1895), la Norvège (1895) et le Danemark (1895). La clause compromissoire générale n'existe que dans un seul traité, du 5 juillet 1894, entre les Pays-Bas et le Portugal. L'élan, dès lors, est donné. De 1879 à 1897 les puissances européennes signent de nombreux traités avec les Etats de l'Amérique, dans lesquels elles font figurer soit la clause compromissoire spéciale: Italie avec Uruguay (1879 et 1885), Saint-Domingue (1886), Mexique (1890), Colombie (1892) et Paraguay (1893) ; Grande-Bretagne avec Uruguay (1885) et Mexique (1888); Suède-Norvège avec Mexique (1885), soit même la clause compromissoire générale : Espagne avec Venezuela (1882), Salvador (1883), Equateur (1888), Colombie (1894), Honduras (1894); Suisse et Pérou (1897); Belgique avec Venezuela (1884) et Equateur (1887); France avec Equateur (1888). Les Etats américains avaient, d'ailleurs, par leurs propres conventions, continué à donner l'exemple: traités Nouvelle Grenade et Equateur (1856); Nouvelle Grenade et Pérou (1858); Guatemala et Nicaragua (1862); Pérou et Bolivie (1863); Pérou et Argentine (1874). Signalons encore, comme contenant une clause compromissoire générale, le pacte d'union conclu le 17 février 1872 entre les Républiques de Costa-Rica, Guatemala, Honduras, Salvador, article 3, et les traités passés par le Salvador avec le Guatémala le 31 mars 1876, art. 11; avec le Honduras le 31 mars 1878, art. 34; avec Costa-Rica le 8 novembre 1882, art. 2; avec le Nicaragua le 17 novembre 1883, art. 33; avec le Guatémala et le Honduras le 12 septembre 1885, art. 30. Ce n'est pas tout. Au commencement de 1889, les cinq Républiques de l'Amérique centrale concluent un nouveau pacte, dans lequel elles prennent l'engagement de ne pas recourir aux armes dans le cas où un différend viendrait à surgir entre elles, mais de soumettre la difficulté à un arbitre qui sera l'un des Etats suivants: les Etats-Unis, la République Argentine, le Chili, le Mexique, la Suisse ou l'une des grandes puissances européennes. — Soins toutefois inutiles. Une lutte longue et sanglante éclate entre le Salvador et le Guatémala. — Après plusieurs mois, les belligérants signent le 5 novembre 1890 un traité de paix et, dans un parfait oubli de leur conduite antérieure, ils expriment de nouveau leur volonté de recourir à l'arbitrage en cas de différends futurrs, et règlent la nomination de l'arbitre et la procédure à suivre (art. 5, 6 et 7). L'article 8 énumère les différends à propos desquels l'arbitrage sera obligatoire, tantôt pour les *deux* parties, tantôt pour *l'une* d'elles seulement. Il excepte les questions qui, d'après le jugement

exclusif d'une des nations intéressées dans la contestation, compromettraient son autonomie et son indépendance. Pour ces dernières questions, l'arbitrage serait volontaire de la part de cette nation, mais il serait obligatoire pour l'autre partie (1). Des traités conclus en 1895 entre plusieurs républiques de l'Amérique centrale (Honduras, Guatémala, Salvador) ont encore, par l'insertion de la clause compromissoire, posé le principe de l'arbitrage en cas de différends entre elles (2). — Il en fut de même en Extrême-Orient, d'abord entre Etats européens et Etats asiatiques : Corée avec Italie (1881) et France (1886): clause compromissoire générale, puis entre Etats exclusivement asiatiques : Japon et Siam (1898): clause spéciale; notons que le Siam avait dès 1868 et 1869 introduit une clause générale d'arbitrage dans les traités de commerce signés avec la Suède-Norvgèe, la Belgique, l'Italie et l'Autriche-Hongrie. — Mêmes règles enfin en Afrique: clauses spéciales dans des conventions de 1886 et 1890 entre l'Italie, la République Sud-Africaine et la République d'Orange; clauses générales dans des conventions passées par la Belgique en 1876 et en 1894 avec la République Sud-Africaine et la République d'Orange et par la Suisse en 1885 et en 1889 avec la République Sud-Africaine et l'Etat indépendant du Congo (3).

967. — Les conventions de la Paix du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907 ont consacré expressément la légitimité des clauses compromissoires spéciales et générales, car la première, dans ses articles 17 et 19, et la seconde, dans ses articles 39 et 40, ont constaté que l'arbitrage pouvait être stipulé « pour des contestations éventuelles, au sujet de tout litige ou seulement de litiges d'une catégorie déterminée », et elles ont réservé le droit pour les Etats d'établir l'obligation du recours à l'arbitrage. — Et de fait, après comme avant ces conventions, on rencontre dans de nombreux traités des clauses accessoires qui imposent dans une mesure plus ou moins large pour des contestations à venir l'appel à des arbitres. — Signalons notamment à cet égard les traités de commerce entre le Mexique et la Perse (14 mai 1902), la Perse et l'Uruguay (19 mai 1903), l'Allemagne et l'Italie (3 décembre 1904), l'Allemagne et la Bulgarie (1er août 1905), la Bulgarie et la France (13 janvier 1906); les traités de paix et d'amitié entre le Guatemala, le Salvador, le Honduras et Costa-Rica du 25 septembre 1906. — Les traités du 4 novembre 1911 entre la France et l'Allema-

---

(1) Archives diplomatiques, 1891, t. I, p. 264.

(2) V. R. D. I. P., t. III, p. 603.

(3) V. en annexe des rapports de M. Descamps sur le règlement pacifique des conflits internationaux à la Conférence de la Paix de 1899, un relevé des clauses de médiation et d'arbitrage. Conférence internationale de la Paix, la Haye, 18 mai-29 juillet 1899, 2e édit. 1re partie, p. 138.

gne relativement au Maroc et aux échanges territoriaux dans l'Afrique équatoriale disposent que les différends au sujet de l'interprétation et de l'application de leurs dispositions seront soumis à un tribunal arbitral constitué dans les termes de la convention de la Haye du 18 octobre 1907 ; mais ils écartent dans certains cas la compétence de la Cour de la Haye pour admettre un procédé d'arbitrage plus simple (1). Le traité d'amitié entre la Russie des Soviets et la Finlande du 10 mars 1918 (art. 18) défère les différends touchant la rédaction, l'interprétation et les cas de violation du traité à une Cour d'arbitrage dont le président sera nommé par l'administration du parti socialiste démocrate de gauche suédois.

967ᵉ. — A l'époque moderne, ce n'est plus presque uniquement, comme au Moyen-âge, dans des traités de paix ou d'alliance que figurent les clauses compromissoires. Celles-ci se rencontrent surtout dans les traités de commerce et de navigation. On les y trouve aussi insérées dans des conventions consulaires et d'établissement (Italie et Roumanie, 5/17 août 1880) et dans des conventions relatives à la délimitation de territoires (Portugal et Congo, 25 mai 1891; Portugal et Grande-Bretagne, 14 mai 1891). On peut les découvrir encore de nos jours dans des traités de paix. C'est ainsi que le traité de paix de Bucarest du 28 juillet/10 août 1913 entre la Bulgarie, la Grèce, le Monténégro, la Serbie et la Roumanie a prévu le recours à l'arbitrage d'un gouvernement tiers pour le tracé de la nouvelle frontière et les mesures d'exécution du traité (art. 2) ; que les traités de Constantincple du 16/29 septembre 1913 entre la Bulgarie et la Turquie (art. 17 et annexe III), d'Athènes du 1/14 novembre 1913 (art. 8, 9, 10, 12, et protocole n° 3) et de Stamboul du 1/14 mars 1914 (art. 6 et 7) ont obligé de régler, par voie d'arbitrage à la Haye, tous les différends et litiges qui surviendraient dans l'interprétation ou l'application de leurs dispositions. De même, les traités de paix de 1919-1920 qui ont mis fin à la guerre mondiale de 1914 ont stipulé dans plusieurs de leurs articles que les différends au sujet de l'interprétation ou de l'application de certaines de leurs dispositions seront réglés « par la Société des Nations », « par la juridiction instituée par la Société des Nations », « par la Cour permanente de justice internationale », « par un tribunal formé de trois personnes désignées par le Conseil de la Société des Nations » (traité de Versailles avec l'Allemagne, art. 376, 386, 423, 426 ; traité de Saint-Germain avec l'Autriche, art. 328, 368, 371).

Enfin, on rencontre des clauses compromissoires non seulement dans les traités passés entre deux Etats, mais encore dans ceux

---

(1) V. Basdevant (en français), dans Niemeyer et Strupp, *Jahrbuch des Völkerrechts*, 1913, p. 801.

qui ont une portée beaucoup plus grande et groupent un certain nombre de pays à propos de points d'intérêt général. Ainsi les Bureaux de certaines Unions générales ont reçu des conventions qui les instituent un mandat arbitral. Seulement, à la différence des clauses compromissoires ordinaires qui ont un caractère obligatoire en ce sens que les parties en c s de difficulté sont tenues d'y recourir, les clauses dont il s'agit ici revêtent souvent un caractère *facultatif*, de sorte qu'elles sont en réalité une application de l'arbitrage volontaire et non de l'arbitrage obligatoire. La convention d'Union de Berne du 14 octobre 1890 sur les transports internationaux de marchandises par chemins de fer a notamment prévu dans son article 57, §1, l'organisation d'un Office central des transports internationaux chargé de prononcer, *à la demande des parties*, des sentences sur les litiges qui peuvent s'élever entre les chemins de fer. L'article 12 de l'Acte général de la Conférence africaine de Berlin du 26 février 1885 décide de même que si un dissentiment s'élève entre les puissances signataires de l'acte, ces puissances recourront à la médiation en se réservant le recours *facultatif* à la procédure d'arbitrage. — Les articles 16, 17 et 23 des traités d'Union postale de Berne du 9 décembre 1874, de Paris du 1er juin 1878, de Vienne du 4 juillet 1891, de Rome du 26 mai 1906 disposent qu'au cas d'un dissentiment entre deux ou plusieurs membres de l'Union relativement à son interprétation, la question sera réglée par un jugement arbitral et, d'aprés ces traités, le Bureau international de l'Union est chargé d'émettre, *à la demande des parties en cause*, un avis sur les difficultés litigieuses, ce qui constitue une sorte de préarbitrage.

Interrompue par la guerre mondiale de 1914-1919, la marche de l'arbitrage obligatoire au moyen de clauses compromissoires s'est continuée à la paix. On trouve notamment une clause de ce genre dans les traités collectifs du 10 septembre 1919, concernant le commerce des spiritueux en Afrique, la revision des actes généraux de Berlin de 1885 et de Bruxelles de 1890 et le commerce des armes et des munitions. De même, le traité d'union économique et douanière du 1er novembre 1923 entre la Lettonie et l'Esthonie renvoie, par une de ses clauses, certains différends à un tribunal arbitral mixte spécial composé d'un nombre égal de représentants des deux pays et, en cas de besoin, d'un tiers arbitre neutre dont la désignation sera éventuellement demandée au président de la Cour permanente de justice internationale. Une clause compromissoire générale figure, d'autre part, dans le traité d'alliance de la même date, 1er novembre 1923, entre la Lettonie et l'Esthonie, ainsi que dans celui conclu le 25 janvier 1924 par la France avec la Tchécoslovaquie. On peut encore

signaler les accords du 8 décembre 1923 relatifs au régime international des voies ferrées (art. 2 et 35) et des ports maritimes (art. 3 et 21).

967⁷. — En général, les clauses compromissoires spéciales insérées dans des traités visent les différends qui peuvent se produire touchant leur *interprétation* ou leur *exécution* (V. 1882, Italie et Belgique; 1889, Italie et Grèce, etc.). Parfois, cependant, la formule est moins compréhensive : les différends relatifs à l'*interprétation* sont seuls indiqués (1891, Portugal et Congo). Mais elle est d'autres fois plus large : les *conséquences d'une violation des traités* sont mentionnées à côté des différends sur l'interprétation ou l'exécution (1898, Japon et Siam). Les difficultés qui par ces clauses doivent être ainsi soumises à l'arbitrage sont d'ordinaire celles qui se rapportent à l'interprétation ou à l'exécution des traités mêmes qui les contiennent ; certaines conventions ont toutefois stipulé le recours aux arbitres pour l'exécution de traités antérieurs (Suède-Norvège et Espagne, 23 juin 1887). — Les clauses compromissoires *générales*, qui se réfèrent à des litiges ne naissant point du traité où elles sont insérées, déférent à l'arbitrage l'universalité ou la généralité des contestations qui peuvent surgir à l'avenir entre les pays contractants ; mais plusieurs d'entre elles font exception pour les contestaions qui touchent à leur indépendance ou à leur autonomie : c'est ainsi, notamment, que s'expriment le traité pan-américain de 1890, la convention commerciale du 5 juillet 1894 entre le Portugal et les Pays-Bas (art. 7) et le traité d'amitié du 14 août 1897 entre le Pérou et l'Espagne (art. 1). — Quelques traités renferment tout ensemble une clause d'arbitrage *spéciale* et une clause d'arbitrage *générale* (1848, Etats-Unis et Mexique ; 1894, Pays-Bas et Portugal).

967⁸. — Comme toute autre clause quelconque du traité, la clause compromissoire forme la loi des parties contractantes. Celles-ci ne pourraient s'y soustraire qu'en violant le droit international positif. Mais la clause ne vaut ni plus ni moins, et n'oblige ni plus ni moins, que n'obligent les traités en général.

967⁹. — Habituellement, les traités contenant la clause compromissoire déterminent l'organisation de l'arbitrage, le nombre des arbitres, la manière de les choisir, la procédure, etc. — Les réglementations les plus communément adoptées sur ce point sont les suivantes : 1° « Les membres des commissions arbitrales seront choisis par les deux gouvernements d'un commun accord ; à défaut de quoi, chacune des parties nommera son propre arbitre ou un nombre égal d'arbitres, et les arbitres nommés en nommeront un autre de leur choix. La procédure arbitrale sera, dans chaque cas, déterminée par les parties contractantes ; à

défaut de quoi le collège même des arbitres aura la faculté de la déterminer préalablement » (V. conv. 14 avril 1879, Italie et Uruguay). 2° « Le tribunal arbitral sera composé de trois membres. Chacun des deux Etats en désignera un, choisi en dehors de ses nationaux et des habitants du pays. Les deux arbitres nommeront le troisième. S'ils ne peuvent s'entendre pour ce choix, le troisième arbitre sera nommé par un gouvernement désigné par les deux arbitres ou, à défaut d'entente, par le sort » (V. conv. 30 octobre 1883, Suisse et Salvador). 3° « Les parties rédigeront un compromis qui, après avoir précisé le point à juger, règlera la composition du tribunal arbitral et la procédure à suivre de la manière la plus simple et la moins coûteuse. Au cas où l'entente ne pourrait s'établir, il y aurait lieu de suivre les règles prévues par la convention signée à la Haye le 29 juillet 1899 pour le règlement pacifique des litiges internationaux » (V. conv. 13 janvier 1906, Bulgarie et France).

967[10]. — La clause compromissoire, qui prévoit l'institution d'arbitres pour une série de questions, doit pouvoir fonctionner dès qu'un fait se produit de nature à soulever l'une de ces questions, et un fait a ce caractère quand une des parties le juge ainsi : les arbitres une fois nommés se prononceront définitivement à son égard ; ils seront seuls juges de leur compétence. Exiger, pour l'établissement du tribunal, que les intéressés soient tous d'accord sur le point de savoir si le litige est de ceux que la juridiction arbitrale doit trancher, ce serait, dans bien des cas, rendre l'obligation de l'arbitrage complètement illusoire. — Le fonctionnement de la clause compromissoire a donné lieu en 1894 à des difficultés entre l'Italie et la Suisse à propos d'un différend entre ces pays relativement à un décret italien du 8 novembre 1893, qui prescrivait le paiement des droits de douane en monnaie métallique et que la Suisse considérait comme contraire aux stipulations du traité italo-suisse du 19 avril 1892. Une difficulté analogue s'était élevée en 1888 entre l'Espagne et les royaumes unis de Suède et Norvège (1).

B. — Traité d'arbitrage permanent (2)

968. — Enserrée dans un traité quelconque, la clause compromissoire n'a pas en quelque sorte d'autonomie. Son sort est su-

---

(1) V. R. D. I. P., t. I, pp. 81, 279 et 286. — Berney, R. D. I., t. XXVI, p. 204.

(2) V. Féraud-Géraud, *Traité d'arbitrage général et permanent*, R. D. I., t. XXIX, p. 333. — Langlade, *De la clause compromissoire et des traités d'arbitrage permanent dans le droit international moderne*, 1899. — Myers,

bordonné à la destinée du contrat dont elle ne forme qu'une clause adjacente. Elle doit donc disparaître avec le traité dont elle dépend. Il y a là sans conteste un inconvénient grave. Aussi devant les objurgations des publicistes, par l'influence des vœux émis dans les Congrès, sous la pression exercée par les motions parlementaires, quelques Etats ont fait un pas au-delà de la clause compromissoire. La généralisant en la rendant principale d'accessoire qu'elle était, ils ont pris l'engagement, par des conventions spéciales, de soumettre à des arbitres les contestations de diverse nature qui pourraient s'élever entre eux. Ces conventions sont habituellement dénommées *traités d'arbitrage permanent* : comme on l'a dit très justement (1), « le traité d'arbitrage permanent n'est autre chose que la clause compromissoire générale, non plus effacée, dissimulée dans un autre instrument diplomatique dont elle est l'accessoire, mais constituant principalement et directement le traité lui-même ».

969. — Le premier traité d'arbitrage permanent date de 1880. Ce sont le Salvador et la Colombie qui, par une convention du 24 décembre 1880, ont inauguré le mouvement. Celui-ci s'est ensuite continué par la signature, le 10 avril 1882, d'un traité de la Colombie avec le Honduras et, les 3 juillet 1882 et 7 février 1883, de deux traités du Salvador avec la République Dominicaine et l'Uruguay.

Un traité, plus important, est celui qui, issu du congrès panaméricain tenu à Washington du 2 octobre 1889 au 19 avril 1890 (n° 814), a été signé le 28 avril 1890 par les Etats des trois Amériques, à l'exception du Chili (2). Ce traité se compose de dix-neuf articles : analysons les plus importants (3). — « Art. 1er. Les Républiques unies par la présente convention adoptent l'arbitrage, comme un principe de droit international américain, pour la solution de tous les différends, conflits ou discussions qui pourront surgir entre deux ou plusieurs d'entre elles. — Art. 2. L'arbitrage sera obligatoire dans toutes les discussions concer-

---

Revised list of arbitration treaties, 1912. — Olney, *General arbitration treaties*, A. J., 1912, p. 595. — Paignand de Fontenioux, *De l'évolution de l'idée de tribunal permanent d'arbitrage à travers les âges et de son avenir*, 1904. — Ruhle, *Le traité d'arbitrage permanent du* XXe *siècle*, 1911. — Wehberg, *Vierzig ständige Schiedsverträge als Ergänzung der vom Büreau Seminarübungen*, 1912. — Le Bureau international de la Cour permanente d'arbitrage publie le texte des traités généraux d'arbitrage qui lui sont communiqués : deux volumes constituant la 1re et la 2e séries ont paru en 1911 et en 1914.

(1) Mérignhac, *Traité*, 1re partie, p. 476.

(2) V. Pradier-Fodéré, *L'arbitrage devant la Conférence internationale américaine de Washington*, R. D. I., t. XXII, p. 537.

(3) Le texte est donné par M. Rouard de Card, *op. cit.*, Document F, n° 1.

nant les privilèges diplomatiques et consulaires, les frontières, territoires, indemnités, droits de navigation, et la validité, l'interprétation ou l'exécution des traités. — Art. 3. L'arbitrage sera également obligatoire dans tous les cas autres que ceux mentionnés au précédent article, quels que puissent être l'origine, la nature ou l'objet du débat, sauf la seule exception indiquée en l'article suivant. — Art. 4. Les seules questions exceptées des dispositions des précédents articles sont celles qui, au jugement de l'une des nations enveloppées dans le litige, pourraient mettre son existence en péril. En ce cas, et pour une telle nation, l'arbitrage sera facultatif : mais il sera obligatoire pour la partie adverse, s'il est demandé. — Art. 18. Ce traité restera en vigueur pendant vingt ans, à partir de l'échange des ratifications, avec tacite reconduction et dénonciation un an d'avance. — Art. 19. Toute autre nation pourra accepter ce traité et y prendre part, en déposant un exemplaire signé entre les mains du gouvernement des Etats-Unis, qui en donnera communication aux autres parties contractantes ». — Convention importante, qui a rempli d'espérance tous les partisans de l'arbitrage ; mais, hélas ! peu après la conclusion du traité, les coups de fusil succédaient aux signatures pacifiques. Le Salvador et le Guatémala s'armaient l'un contre l'autre et une lutte sanglante éclatait. — En janvier et février 1894, le Nicaragua et le Honduras sont en guerre. A-t-on essayé auparavant de l'arbitrage ? Rien n'est venu à notre connaissance.

969[1]. — Des traités généraux d'arbitrage ont été, d'autre part, projetés entre des Etats européens et des pays hors d'Europe.

En 1893, des hommes d'Etat suisses conçurent la pensée de lier leur pays aux Etats-Unis d'Amérique par un traité spécial d'arbitrage aux termes duquel toutes les difficultés qui pourraient naître entre les deux pays, quels que puissent en être la cause, la nature ou l'objet, seraient soumis à un tribunal d'arbitres. Et les ouvertures qu'ils firent faire à Washington par le ministre de la Confédération y furent favorablement accueillies. Un projet de traité fut aussitôt rédigé par les soins du département politique et approuvé par le Conseil fédéral. Mais la mort du secrétaire d'Etat des Etats-Unis, M. Frelinghuysen, arrêta les pourparlers, et devant les sentiments moins bienveillants de son successeur les choses n'allèrent pas plus loin (1).

Un autre essai mit, en 1896, au même point de vue, en relations les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. Après d'assez longues négociations, M. Olney et Lord Salisbury conclurent le 10 jan-

(1) V. J. I. P., t. XII, p. 478.

vier 1897 un traité instituant un système général de tribunal arbitral investi de la fonction de trancher les contestations que les deux pays pourraient avoir l'un avec l'autre. Ce traité établissait deux cours d'arbitrage : l'une, pour le règlement des réclamations pécuniaires, composée de deux arbitres nommés par leur gouvernement et d'un surarbitre choisi par eux et en cas de désaccord par le roi de Suède ; l'autre, pour la solution des questions territoriales, comprenant trois membres désignés par la Cour suprême des Etats-Unis et trois membres pris par le gouvernement britannique dans le conseil privé ou la cour suprême de justice ; on exceptait de l'arbitrage les différends touchant à l'honneur national. Le traité ne put recevoir son effet par suite de sa non ratification par le Sénat américain le 5 mai suivant (1).

L'Italie, enfin, a signé un traité avec la République Argentine le 23 juillet 1898. Mais ce traité ne put non plus être ratifié. Il consacrait une règle des plus larges en visant la solution par arbitrage de tous les litiges sans exception, quelle qu'en soit la nature; il prévoyait la nomination de deux arbitres désignés chacun par son Etat en dehors des nationaux ou domiciliés de celui-ci et d'un surarbitre choisi par eux et, en cas de désaccord, par le président de la Confédération suisse ou le roi de Suède et Norvège; il stipulait que le siège du tribunal serait en dehors des territoires respectifs des deux Etats (2).

969². — Aucune convention générale d'arbitrage permanent ne fut, au contraire, passée, même en projet, par les Etats européens dans leurs propres rapports.

969³. — Mais bientôt, d'abord par la Conférence de la Paix de 1899, puis, huit ans après, par celle de 1907, une extension nouvelle, en même temps qu'une approbation explicite, est donnée aux traités de ce genre. L'article 19 de la convention de la Haye du 29 juillet 1899 et l'article 40 de celle du 18 octobre 1907 disposèrent, en effet, ainsi qu'il suit : « Indépendamment des traités généraux ou particuliers qui stipulent actuellement l'obligation du recours à l'arbitrage pour les puissances contractantes, ces puissances se réservent de conclure des accords nouveaux, généraux ou particuliers, en vue d'étendre l'arbitrage obligatoire à tous les cas qu'elles jugeront possible de lui soumettre ». — Leur action ne tarda pas à se faire sentir.

969⁴. — Ce fut entre des Etats de l'Amérique latine et entre des

---

(1) V. R. D. I. P., t. IV, p. 418.
(2) V. R. D. I. P., t. V, p. 868. — Corsi, *Un nouveau traité d'arbitrage permanent*, R. D. I. P., t. VI, pp. 9 et s.

pays de l'Europe et de l'Amérique, représentés par l'Espagne et ses anciennes colonies, que des tractations furent passées en premier lieu, sous l'influence de l'article 19 de l'acte de la Haye de 1899. On trouve à la date du 29 janvier 1902 un traité signé à Mexico entre l'Argentine, la Bolivie, le Guatemala, le Salvador, la République Dominicaine, le Mexique, le Paraguay, le Pérou, et l'Uruguay (1); l'Espagne signa dans le même mois et le mois suivant des conventions semblables avec la plupart de ces Etats et la Colombie. Un traité d'arbitrage obligatoire, particulièrement intéressant, a été passé le 28 mai 1902, en même temps qu'une convention de limitation d'armement, entre le Chili et la République Argentine. Un peu plus tard, le Pérou (18 avril 1905), la République Argentine (18 septembre 1907), le Mexique (16 octobre 1907), contractèrent avec l'Italie : les traités de l'Italie avec l'Argentine et le Mexique sont remarquables aussi à plusieurs égards. Les Etats-Unis de l'Amérique du Nord ont attendu la deuxième Conférence de la Paix pour se lier avec l'Europe par des traités permanents d'arbitrage. Mais en 1908 ils usent de ces traités avec prodigalité : du 10 février au 18 mai de cette année, ils n'en signent pas moins de dix, avec la France, la Suisse, l'Italie, la Grande-Bretagne, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, les Pays-Bas, la Suède, le Danemark. Ils en signent aussi le 5 mai et le 8 octobre avec deux Etats asiatiques : le Japon et la Chine. Ce n'est qu'à la fin de 1908 et dans les premiers mois de 1909 qu'ils se décident à traiter avec l'Amérique du Centre et du Sud: Pérou, Salvador, Bolivie, Haïti, Uruguay, Costa-Rica, Brésil, Paraguay, Mexique. Ils contractent aussi en 1909 avec l'Autriche-Hongrie. Les conventions générales d'arbitrage se multiplient à partir de 1909 jusqu'en 1913 entre les puissances européennes et celles de l'Amérique latine ainsi qu'entre les Etats américains du Centre et du Sud (2). On en rencontre encore beaucoup, après 1913, et aussi postérieurement à la grande guerre de 1914, dans les rapports de tous ces Etats. Citons notamment des traités du 16 novembre 1914 entre le Chili et la Colombie, du 1er juin 1915 entre les Pays-Bas et la Chine, du 27 décembre 1916 entre le Brésil et l'Uruguay et du 18 juillet 1917 entre le Pérou et l'Urugay. Signalons encore les traités conclus les 18 avril et 11 août 1918 par l'Uruguay avec la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, le 11 juillet 1918 entre le Brésil et le Pérou, le 13 novembre 1918 entre la Bolivie et la Colombie, le 22 mars 1922 entre l'Espagne et l'Uruguay, le 24 juin 1924 entre les Etats-Unis et la Suède.

---

(1) V. R. D. I. P., t. X, Documents, p. 15.

(2) V. la liste des traités conclus par les Républiques américaines de 1908 à 1920 publiée par M. Urrutia, *op. cit.*, pp. 213 et s.

Le 3 août 1911, ont été signés entre les Etats-Unis, d'une part, et la France et la Grande-Bretagne, d'autre part, des traités d'arbitrage d'une nature un peu spéciale : car ils ont étendu la portée et les obligations de la politique d'arbitrage adoptée par ces pays dans leurs traités de 1908 en faisant disparaître au sujet des différends juridiques soumis aux arbitres les exceptions tirées des intérêts vitaux, de l'honneur ou de l'indépendance contenues dans ces traités, et ils ont institué une Commission d'enquête à laquelle seront renvoyés, après un certain délai, avant d'être soumis à l'arbitrage, les litiges juridiques et aussi les litiges non juridiques pour lesquels le recours à l'arbitrage n'est pas prévu. Mais ces conventions ont rencontré devant le Sénat américain la même résistance qu'y avait éprouvée jadis le traité anglo-américain du 10 janvier 1897 (n° 969[1]), et, comme celui-ci, elles ne parvinrent pas à la vie (1).

969[5]. — Dans les rapports des seuls Etats européens, en exécution de l'article 19 de l'acte de la Haye du 29 juillet 1899 et de l'article 40 de l'acte du 18 octobre 1907, de nombreux traités d'arbitrage ont été également conclus. Mentionnons-en quelques-uns. C'est la France qui prit la tête du mouvement en traitant le 14 octobre 1903 avec la Grande-Bretagne et le 25 décembre 1903 avec l'Italie ; elle passa ensuite des conventions générales le 26 février 1904 avec l'Espagne, le 6 avril 1904 avec les Pays-Bas, le 9 juillet 1904 avec la Suède et la Norvège, le 14 décembre 1904 avec la Suisse, le 15 septembre 1905 avec le Danemark, le 29 juin 1906 avec le Portugal. Des traités semblables sont encore signés entre la Grande-Bretagne et l'Italie (1[er] février 1904), la Grande-Bretagne et l'Espagne (27 février 1904), l'Allemagne et la Grande-Bretagne (12 juillet 1904), la Grande-Bretagne et la Suède-Norvège (11 août 1904), la Grande-Bretagne et la Suisse (16 novembre 1904), la Grande-Bretagne et le Portugal (16 novembre 1904), l'Italie et la Suisse (23 novembre 1904), l'Autriche-Hongrie et la Suisse (3 décembre 1904), l'Autriche-Hongrie et la Grande-Bretagne (11 janvier 1905), la Grande-Bretagne et les Pays-Bas (15 février 1905), l'Italie et le Portugal (11 mars 1905), le Danemark et la Grande-Bretagne (25 octobre 1905) (2). — Comp. Espagne et Portugal (31 mai 1904). — Des accords, d'une rédaction un peu différente, allant plus ou moins loin dans la voie de l'arbitrage obligatoire, ont été de même conclus par l'Espagne avec la

---

(1) V. André, R. D. I. P., t. XVIII, p. 654 et t. XIX, p. 350. — Scelle, Revue des sciences politiques, t. XXVIII, p. 261. — Vlietinck, R. D. I., 2[e] série, t. XV, pp. 307 et 417.

(2) V. Catellani, *I trattati d'arbitrato e le attuali garanzie della pace*, 1904.

Belgique (23 janvier 1905), la Suisse (14 mai 1907) et le Danemark (1er décembre 1904) ; par la Belgique avec la Russie (17-30 octobre 1904), la Suisse (15 novembre 1904), la Suède-Norvège (30 novembre 1904), la Grèce (2 mai 1905), le Danemark (26 avril 1905) et la Roumanie (27 mai 1905) ; par la Suède-Norvège avec la Suisse (17 décembre 1904), l'Espagne (23 janvier 1905) et la Russie (9 décembre 1904) ; par les Pays-Bas avec le Portugal (1er octobre 1904) ; par la Norvège avec la Suède (26 octobre 1905) ; par le Danemark avec la Russie (1er mars 1905). — Quelques traités ont admis jusqu'aux plus extrêmes limites le recours à l'arbitrage. Ce sont ceux passés par le Danemark avec les Pays-Bas (12 février 1904), l'Italie (16 décembre 1905) et le Portugal (20 mars 1907). — Signalons encore des conventions d'arbitrage entre le Portugal et la Suisse (18 août 1905), les Pays-Bas et la Suède (26 février 1908), le Danemark et la Norvège (9 octobre 1908), le Portugal et la Suède (26 octobre 1908). — Citons enfin, à la veille et postérieurement à la grande guerre, des traités d'arbitrage du 3 juillet 1914, entre la France et l'Angleterre, du 3 décembre 1921 entre l'Allemagne et la Suisse, du 16 décembre 1921 entre l'Autriche et la Tchécoslovaquie, du 17 mars 1922 entre l'Esthonie, la Finlande, la Lettonie et la Pologne, du 10 avril 1923 entre l'Autriche et la Hongrie : ce dernier traité proclame sans exception le principe de l'arbitrage obligatoire.

969[6]. — La plupart de ces traités d'arbitrage ont été conclus pour un délai de cinq ans et ils ont d'ordinaire été renouvelés à leur expiration (V. par exemple France et Grande-Bretagne, 14 octobre 1908, 14 octobre 1913, 8 octobre 1918 ; France et Italie, 24 décembre 1908 et 24 décembre 1913 ; France et Espagne, 26 février 1909, 26 février 1914, 23 février 1919 ; France et Pays-Bas, 29 décembre 1909 ; France et Suède-Norvège, octobre et novembre 1909 ; Grande-Bretagne et Italie, 4 janvier 1909 et 31 janvier 1914 ; Grande-Bretagne et Espagne, 11 janvier 1909 et 15 février 1914 ; Grande-Bretagne et Allemagne, 9 juillet 1909; Grande-Bretagne et Suisse, 19 novembre 1909 et 16 novembre 1914 ; Portugal et Suisse, 19 juin 1913 (renouvellement pour dix années), etc.

969[7]. — Quelle est exactement la portée de toutes les conventions d'arbitrage obligatoire qui furent ainsi conclues ?

Au point de vue des litiges susceptibles d'entrer dans le domaine de l'arbitrage, ces conventions peuvent être rangées en quatre catégories (1).

(1) Comp. une classification des traités d'arbitrage permanent conclus depuis la conférence de la Haye de 1899 dans Brown Scott, *The Hague*

1° La grande majorité d'entre elles soumettent à l'arbitrage « les différends d'ordre juridique ou relatifs à l'interprétation des traités existant entre les parties contractantes qui viendraient à se produire entre elles et qui n'auraient pu être réglés par la voie diplomatique, à la condition toutefois qu'ils ne mettent en cause ni les intérêts vitaux, ni l'indépendance ou l'honneur des Etats contractants et qu'ils ne touchent pas aux intérêts de tierces puissances ». C'est la clause qui figure dans les traités conclus notamment par la France, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne ; on la trouve également dans le traité du 12 juillet 1904 entre l'Allemagne et la Grande-Bretagne et dans plusieurs traités de l'Amérique du Sud (Costa-Rica et Brésil, 18 mai 1909 ; Brésil et Honduras, 26 avril 1909 ; Brésil et République Dominicaine, 29 avril 1910), etc. (1).

2° Un second groupe de traités donne à l'action de l'arbitrage une force plus grande : il lui défère « tous les conflits, de quelque nature que ce soit, qui, pour une cause quelconque, surgiraient entre les parties contractantes et qui ne pourront être solutionnés au moyen de négociations directes ». Il fait toutefois certaines réserves. Des traités exceptent les « différends qui touchent aux préceptes de la constitution de l'un ou l'autre pays » : ainsi font par exemple les traités du 28 mai 1902 entre la République Argentine et le Chili, du 18 septembre 1907 entre la République Argentine et l'Italie, du 22 juillet 1911 entre l'Argentine et le Vénézuela, du 25 janvier 1912 entre le Vénézuela et le Pérou, du 27 novembre 1911 entre le Brésil et le Danemark. D'autres excluent les questions affectant « les intérêts vitaux, l'intégrité territoriale, l'indépendance et l'honneur », ou simplement « l'indépendance et l'intégrité » : c'est en particulier le cas des traités du 24 février 1911 entre le Brésil et le Paraguay, du 2 septembre 1910 entre l'Espagne et l'Italie, du 4 décembre 1910 entre la Norvège et l'Italie. Cependant plusieurs de ces traités, en faisant des réserves, prennent soin d'indiquer qu'elles ne s'appliquent pas à des questions déterminées (différends sur l'interprétation et l'application des traités ou d'un principe de droit international, d'après Vénézuela et Pérou 25 janvier 1913, art. I et d'après République Argentine et Italie 18 septembre 1907 ; privilèges diplomatiques, limites, droits de navigation, interprétation et accomplissement du traité, suivant traité pan-américain du 29 janvier 1902, traité Pérou et Italie du 18 avril 1905, traité Pérou et Colombie du 12 sep-

---

Peace conférences of 1899 and 1907, 1909, t. I, pp. 812 et s., et A. J., 1908, pp. 822 et s.

(1) V. une énumération de ces traités, A. J., 1921, p. 29.

tembre 1905, traité Danemark et France du 9 août 1911 ; interprétation ou application des conventions et réclamations pécuniaires du chef de dommages dont l'obligation de l'indemnité est reconnue, d'après Norvège et Italie 4 décembre 1910 ; énumération de questions plus nombreuses dans Espagne et Guatemala, 28 février 1902). Quelques traités de ce groupe déclarent, par contre, soustraire expressément à l'arbitrage certains litiges : par exemple le traité italo-argentin en excepte les contestations concernant la nationalité des individus. — Un traité dénommé traité d'arbitrage obligatoire, signé le 18 juillet 1917 entre le Pérou et l'Uruguay, défére à l'arbitrage tous les différends, de quelque nature qu'ils soient, surgis pour une cause quelconque et qui n'ont pu être réglés par des négociations diplomatiques directes, sauf (à l'exception du cas d'un déni de justice) les différends entre un ressortissant d'une des parties et l'autre Etat lorsque les juges et les tribunaux de ce dernier sont, aux termes des lois de cet Etat, compétents pour connaître des différends en question (art. 1 et 6).

3° Dans une troisième catégorie, figurent des traités d'un caractère plus restrictif qui ne soumettent à l'arbitrage obligatoire, à la condition qu'ils ne touchent ni à l'honneur ni à l'indépendance, ni aux intérêts vitaux, ni à l'exercice de la souveraineté, que les contestations concernant certaines questions spécialement énumérées : application ou interprétation des conventions relatives aux matières de droit international privé, au régime des sociétés commerciales et industrielles légalement constituées, aux matières de procédure civile ou pénale et à l'extradition, et réclamations pécuniaires du chef de dommages lorsque le principe de l'indemnité est reconnu par les parties, et qui excluent de la solution arbitrale les différends au sujet de l'interprétation ou l'application d'une convention à laquelle des tierces puissances ont participé ou adhéré (Italie et Russie, 14/27 octobre 1910, et Brésil et Russie, 13/26 août 1910. — Comp. aussi Belgique et Russie, 17/30 octobre 1904 ; Belgique et Suisse, 15 novembre 1904 ; Suède-Norvège et Suisse, 17 décembre 1904 ; Suède-Norvège et Russie, 9 décembre 1904 ; Belgique et Grèce, 2 mai 1905 ; Belgique et Roumanie, 14/27 mai 1905 ; Danemark et Espagne, 1er décembre 1905 ; Grèce et Espagne, 16 décembre 1909 ; Espagne et Russie, 2/15 août 1910; Allemagne et Suisse, 3 décembre 1921, etc.).

4° Enfin un certain nombre de traités stipulent l'obligation d'arbitrage de la manière la plus générale pour tous les conflits sans aucune exception ni réserves, même lorsqu'ils mettent en jeu l'honneur ou les intérêts vitaux des Etats contractants. Citons en ce sens les conventions du 21 novembre 1901 entre la Bolivie

et le Pérou, du 12 février 1904 entre le Danemark et les Pays-Bas, du 16 décembre 1905 entre le Danemark et l'Italie, du 20 mars 1907 entre le Danemark et le Portugal, du 20 décembre 1907 entre Costa-Rica, Guatamala, Honduras, Nicaragua et Salvador, du 20 novembre 1909 entre l'Italie et les Pays-Bas, du 1er juin 1915 entre la Chine et les Pays-Bas.

969[8]. — Dans les traités d'arbitrage postérieurs aux conventions de la Paix, c'est généralement à la Cour permanente d'arbitrage de la Haye que l'on renvoie pour le jugement arbitral : c'est donc sur les listes d'arbitres qui constituent cette cour que les parties doivent choisir leurs juges. Toutefois plusieurs de ces traités, comme ceux du 18 juin 1909 entre le Brésil et la Grande-Bretagne et du 3 août 1909 entre le Brésil et la Chine, laissent aux parties la faculté de désigner aussi un chef d'Etat d'un gouvernement ami, un ou plusieurs arbitres choisis en dehors des listes du tribunal de la Haye. Quelques conventions hispano-américaines vont même jusqu'à ne donner compétence à la Cour permanente de la Haye qu'à défaut d'une désignation visant le chef d'une des républiques latines ou un tribunal d'arbitres hispano-américains (traités de janvier et février 1902 signés par l'Espagne avec l'Argentine, la Bolivie, la Colombie, la République Dominicaine, le Guatamala, le Mexique, le Salvador et l'Uruguay ; un traité hispano-argentin du 17 septembre 1903 ne prévoit même plus le recours subsidiaire à la Cour de la Haye : il permet aux parties de constituer en toute liberté le tribunal arbitral, indiquant de quelle manière le tiers arbitre doit être désigné s'il y a désaccord. Il est déclaré parfois qu'aucun des arbitres ne pourra être sujet des Etats contractants, ni être domicilié dans leurs territoires, ni être intéressé dans les questions qui feront l'objet de l'arbitrage. Sous le régime de la Société des Nations, c'est-à-dire postérieur aux conventions de paix qui ont mis fin à la guerre mondiale (n[os] 970[21] et s.), certains traités prévoient le renvoi à la Cour permanente de justice internationale de la Haye créée en 1920 : ainsi le traité d'arbitrage du 10 avril 1923 entre l'Autriche et la Hongrie déclare que, dans chaque cas, les parties devront se mettre d'accord pour choisir des arbitres ou recourir à la Cour permanente de justice internationale.

En ce qui touche la procédure, ce sont aussi les règles établies par les conventions de la Haye qu'en principe il faut suivre. Mais, suivant la grande majorité des traités permanents, « dans chaque cas particulier, les parties doivent signer un compromis spécial déterminant l'objet du litige, l'étendue des pouvoirs des arbitres et les délais à observer en ce qui concerne la constitution du tribunal arbitral et la procédure ». Le traité du 17 sep-

tembre 1903, pour la procédure pas plus que pour la désignation des arbitres, ne fait allusion aux stipulations de la Haye.

Sur ces points, la convention passée le 26 avril 1905 entre le Danemark et la Belgique est très explicite : « Lorsqu'il y aura lieu à un arbitrage entre elles, les Hautes Parties contractantes, à défaut de clauses compromissoires contraires, se conformeront, pour tout ce qui concerne la désignation des arbitres et la procédure arbitrale, aux dispositions établies par la convention signée à la Haye le 29 juillet 1899 pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

Dans les premiers traités généraux d'arbitrage de 1880, 1882 et 1883 entre les Républiques américaines, on remettait à une convention spéciale ou au commun accord des parties le soin de désigner l'arbitre, que parfois on nommait expressément pour le cas de non entente, et celui de déterminer la procédure à observer dans l'instance arbitrale.

D'après le droit international existant, ce n'est donc pas automatiquement, lorsque l'objet du différend s'y prêtera, qu'il sera procédé à la justice arbitrale. Il faudra toujours pour son application qu'entre les parties un compromis intervienne.

En vertu du traité conclu le 20 décembre 1907, à la suite d'une conférence centre-américaine, c'est devant une cour de justice centre-américaine créée par elles à titre permanent (n° 970ᵉ) que les cinq puissances du Centre-Amérique ont convenu de porter désormais tous leurs désaccords.

969ᵉ. — Ces traités divers constituent évidemment un progrès réel ; ils créent pour les Etats signataires le devoir de recourir à l'arbitrage, une obligation de droit formel et positif, au lieu d'un simple devoir moral ; mais cette obligation positive n'a et ne peut avoir d'autre sanction effective que celle qui accompagne toutes les obligations internationales. — Ne nous illusionnons pas. Avec les réserves dont ils sont généralement accompagnés, qui en fin de compte paraissent assez naturelles et légitimes mais qu'on voudrait cependant moins vagues, ce ne seront guère que des questions peu importantes, insusceptibles par elles-mêmes d'engendrer un conflit armé, qui donneront lieu à un arbitrage, et il sera toujours possible à un Etat désireux d'écarter une solution pacifique d'y découvrir un prétexte pour satisfaire ses visées politiques. En somme, l'accomplissement du devoir arbitral dépendra du bon vouloir des Etats contractants entre lesquels un litige viendra à surgir. Et il est évident que les Etats signataires de ces traités ne recourront à des arbitres que lorsque les intérêts litigieux leur paraîtront ne mettre en question ni leur honneur, ni leur indépendance, ni leur souveraineté, ou que l'éventualité d'une guerre leur paraîtra compor-

ter des risques trop graves et trop considérables, comme il est advenu dans l'affaire de l'*Alabama :* crainte salutaire, qui retint à la fois l'Angleterre et les Etats-Unis et évita aux deux Etats et à leurs sujets des pertes incommensurables (1).

C. — L'ARBITRAGE OBLIGATOIRE ET LES CONFÉRENCES DE LA HAYE (2)

970. — Ce qui caractérise le droit des gens existant en ce qui touche l'arbitrage obligatoire, c'est en définitive la diversité des systèmes qui ont apparu à son sujet chez les différents Etats. Les uns se sont contentés d'insérer dans des traités particuliers des clauses compromissoires, d'une étendue d'ailleurs variée; les autres ont été jusqu'à consacrer des traités entiers à l'obligation de l'arbitrage, mais ils n'ont pas tous entendu cette obligation de la même manière. Une évolution, toutefois, s'est produite dans les systèmes: avant 1907, c'est la clause compromissoire qui domina; après cette date, ce fut le traité permanent. Toutes ces divergences avaient pour cause principale la conception dissemblable que les Etats se faisaient de leur indépendance et de leur souveraineté, de l'interdépendance et de la solidarité qui nécessairement les unissent. Elles se sont, au surplus, manifestées dans la forme aussi bien que dans le fond: car c'est par des traités isolés, conclus seulement entre deux Etats, que toujours a été posé le principe de l'arbitrage obligatoire. A un certain moment, cependant, des efforts ont été faits pour établir l'unité entre les Etats. Sur l'initiative de quelques puissances, l'idée se fit jour d'un traité *collectif* qui admettrait, sur des bases identiques pour tous, l'obligation de l'arbitrage. C'est à deux reprises, dans des conférences qui comprenaient un grand nombre d'éléments, à la Haye, en 1899 et en 1907, qu'une pareille idée apparut. Mais elle y rencontra de la part de certains Etats, notamment de l'Allemagne, une opposition si grande qu'on dût finalement l'abandonner. Les efforts pour la réaliser avaient été néanmoins considérables, et c'est à des discussions particulièrement approfondies que la

---

(1) Comp. Chrétien, *Préface du droit international codifié* de Pasquale Fiore. — Rouard de Card, *Les destinées, etc.*, p. 213. — V. Cavalcanti, *Restrictive clauses in international arbitration treaties*, A. J., 1914, p. 723. — Wehberg, *Restrictive clauses in international arbitration treaties*, A. J., 1913, p. 301.

(2) V. André, *De l'arbitrage obligatoire dans les rapports internationaux*, 1903. — Berthélemot, *L'arbitrage obligatoire*, 1901. — Hull, *Obligatoty arbitration and the Hague Conference*, A. J., 1908, p. 731. — Lammasch, *L'arbitrage obligatoire et les deux Conférences de la Paix*, R. D. I. P., t. XVI, p. 689; *Compulsory Arbitration of the second Haque Conference*, A. J., 1910, p. 83. — Stoïka, *La question de l'arbitrage obligatoire aux Conférences de la Paix*, 1909. — X, *La Belgique et l'arbitrage obligatoire à la deuxième Conférence de la Paix*, 1908.

question de l'arbitrage obligatoire donna lieu dans les deux conférences de la Paix, surtout dans la seconde. Il convient donc d'en retracer l'histoire avec quelques détails.

970[1]. — I. — *Conférence de la Haye de 1899.* — C'est la Russie qui, dans cette conférence, prit l'initiative de proposer la conclusion d'un traité collectif d'arbitrage obligatoire. Son projet était encore extrêmement timide. Il ne s'agissait pas d'instaurer l'arbitrage obligatoire d'une manière *universelle,* de l'appliquer à tous les cas et à tous les genres de conflits, mais d'y soumettre uniquement certains différends spécialement énumérés, à condition d'ailleurs qu'en fait, dans les circonstances où ils se produisent, ils ne touchent ni aux intérêts vitaux ni à l'honneur national des Etats: car la Russie posait d'abord comme principe général que l'obligation de l'arbitrage ne saurait concerner les questions mettant en jeu l'honneur national d'un Etat, ses intérêts supérieurs et ses biens imprescriptibles, aucun gouvernement ne pouvant consentir à prendre sur lui à l'avance l'obligation de déférer à la décision d'un tiers la solution de tels litiges. La Russie proposa donc d'admettre l'arbitrage obligatoire seulement dans les deux groupes de cas suivants, en tant qu'ils ne touchent ni aux intérêts vitaux, ni à l'honneur national des Etats : 1° Différends ou contestations se rapportant à des dommages pécuniaires éprouvés par un Etat, ou ses ressortissants, à la suite d'actions illicites ou de négligence d'un autre Etat ou des ressortissants de ce dernier; 2° Dissentiments se rapportant à l'interprétation ou l'application des traités et conventions qui suivent : postes et télégraphes, chemins de fer, protection des câbles télégraphiques sous-marins, moyens de prévenir les collisions de navires en pleine mer, navigation des fleuves internationaux et canaux interocéaniques, protection de la propriété littéraire et artistique et de la propriété industrielle, conventions monétaires et métriques, conventions sanitaires, vétérinaires et contre le phylloxera, successions, conventions de cartel et d'assistance judiciaire mutuelle, conventions de démarcation d'un caractère technique et non politique. D'après le projet russe, l'énumération des cas ainsi mentionnés pouvait être complétée par des accords subséquents entre les puissances ; mais, pour tous les autres cas de conflits non mentionnés, l'arbitrage ne pouvait être que purement facultatif, c'est-à-dire ne pouvait avoir lieu que sur l'initiative spontanée de l'une des parties en litige et avec le consentement exprès et de plein gré de l'autre ou des autres parties (1).

(1) V. articles 10 et s. du projet russe sur l'arbitrage et note explicative de la délégation russe. Première Conférence de la Paix, *Procès-verbaux,* 1re partie, pp. 120 et 124.

Le comité d'examen adopta en première lecture le projet russe en l'amendant sur quelques points. 1° Sur la question des litiges relatifs à des dommages pécuniaires, il limita la règle de l'arbitrage obligatoire aux cas où le principe de l'indemnité est reconnu par les parties; 2° En ce qui regarde les conventions dont l'interprétation et l'application seraient soumises à l'arbitrage obligatoire, il fit disparaître de la liste russe les conventions monétaires et celles relatives à la navigation des fleuves internationaux et des canaux interocéaniques, mais il y ajouta les traités relatifs à la procédure civile et à l'assistance gratuite réciproque des malades indigents. Il refusa de comprendre sur la liste les traités de commerce et la convention de Genève dont l'adjonction avait été proposée par plusieurs délégués (1).

Mais, à la seconde lecture, une opposition absolue de l'Allemagne se fit jour, par la voix de son délégué, le docteur Zorn, contre le projet d'arbitrage obligatoire. La Russie proposa alors à l'Allemagne de ne consacrer l'obligation de l'arbitrage que pour les cas où elle l'aurait elle-même déjà acceptée dans des conventions antérieurement signées avec certaines puissances. L'Allemagne refusa même dans ces conditions d'adhérer à l'arbitrage obligatoire, estimant que si elle peut l'admettre dans des conventions particulières, vis-à-vis de tel ou tel Etat déterminé, elle ne saurait s'engager à son sujet, dans un acte général, envers l'ensemble des Etats civilisés (2).

Dans cette situation, on renonça à mentionner dans la convention sur le règlement pacifique des conflits internationaux des dispositions proclamant dans certains cas l'arbitrage obligatoire ; sur la proposition de M. Descamps, on se borna — ce qui allait de soi et pouvait paraître inutile à dire — à réserver aux parties le droit de passer individuellement des conventions d'arbitrage obligatoire. On adopta donc, avec l'assentiment de l'Allemagne, la disposition suivante qui est devenue l'article 19 de la convention de la Haye du 29 juillet 1899 : « Indépendamment des traités généraux ou particuliers qui stipulent actuellement l'obligation du recours à l'arbitrage pour les puissances signataires, ces puissances se réservent de conclure, soit avant la ratification du présent acte, soit postérieurement, des accords nouveaux, généraux ou particuliers, en vue d'étendre l'arbitrage obligatoire à tous les cas qu'elles jugeront possible de lui soumettre ». — C'est en exécution de cet article 19 qu'ont été passés, surtout à partir de 1903, de nombreux traités d'arbitrage permanent (n°s 969² et s.) (3).

---

(1) *Procès-verbaux*, 4e partie, Comité d'examen, pp. 13 et s.
(2) *Procès-verbaux, loc. cit.*, pp. 56 et s.
(3) V. *Procès-verbaux, loc. cit.*, p. 58.

970°. — II. — *Conférence de la Haye de 1907.* — Le problème de l'arbitrage obligatoire s'est imposé dès le début de la conférence à l'attention de ses membres. De nombreuses propositions lui furent, en effet, présentées à son sujet par diverses délégations.

1° Deux propositions, d'un caractère absolument général, furent d'abord introduites par la République Dominicaine et par le Danemark : elles stipulaient l'arbitrage obligatoire sans restrictions ni réserves pour tous les conflits internationaux.

2° Le Brésil proposa aussi de soumettre à l'arbitrage, d'une manière générale, tous les conflits quelconques qui n'auraient pu être résolus par des négociations directes ou par l'intervention des tiers. Mais, à la différence de la République Dominicaine et du Danemark, il excluait les cas où seraient en jeu l'indépendance, l'intégrité territoriale ou les intérêts essentiels des parties, leurs institutions ou leurs lois internes et les intérêts des tierces puissances et il demandait que dans les différends relatifs à des territoires peuplés on n'eut recours à l'arbitrage qu'avec l'assentiment préalable des populations intéressées à la décision.

3° Vinrent ensuite des propositions des Etats-Unis, de la Serbie, du Portugal et de la Suède. Ces propositions avaient un trait commun : c'est que, contrairement aux précédentes, elles limitaient l'arbitrage obligatoire à des contestations déterminées qu'elles énuméraient. Mais elles différaient entre elles en ce que dans les cas indiqués on réservait ou non certains intérêts des Etats.

a) D'après les Etats-Unis, l'arbitrage obligatoire ne doit être admis que pour les différends d'ordre juridique ou relatifs à l'interprétation des traités existant entre deux ou plusieurs des Etats contractants ; mais à la condition qu'ils ne mettent en cause ni les intérêts vitaux, ni l'indépendance ou l'honneur de l'un ou l'autre des Etats et qu'ils ne touchent pas aux intérêts d'autres Etats ne participant pas aux litiges ; il appartient, d'ailleurs, à chacune des puissances signataires d'apprécier si le différend à régler met en cause les intérêts vitaux, l'indépendance ou l'honneur.

b) Pour la Serbie, l'arbitrage obligatoire est applicable seulement à deux sortes de contestations : 1° interprétation et application des traités de commerce et de tous accords réglant des intérêts économiques, administratifs et judiciaires ; 2° exécution des engagements pécuniaires, paiement des indemnités ou réparation des dommages matériels entre les Etats et entre un Etat et les sujets des autres Etats en tant que les tribunaux ordinaires ne sont pas compétents. Et, dans ces cas, il n'y a à prévoir aucunes restrictions.

c) Les propositions du Portugal et de la Suède étaient la combinaison des deux propositions précédentes. Elles se résument

dans ces deux idées : 1° Engagement de soumettre à l'arbitrage les différends d'ordre juridique ou relatifs à l'interprétation des traités existant entre les puissances signataires, à condition que ces puissances apprécient qu'ils ne concernent ni leurs intérêts essentiels ou leur indépendance, ni les intérêts de tierces puissances ; 2° Engagement de soumettre à l'arbitrage, sans qu'on puisse invoquer les réserves relatives aux intérêts vitaux, un certain nombre de litiges limitativement énumérés. C'est au sujet de cette énumération que différaient le projet du Portugal et le projet de la Suède : celui du Portugal était à ce point de vue plus compréhensif (1).

La Grande-Bretagne, au début assez peu favorable à une énumération détaillée des cas d'arbitrage obligatoire, finit par s'y rallier en proposant une formule de convention qui reproduisait presque complètement le projet portugais. De même, le 26 août 1899, les Etats-Unis substituèrent à leur proposition primitive une proposition nouvelle s'inspirant aussi du projet portugais.

970³. — Ce fut sur ces cinq propositions, anglaise, américaine, portugaise, serbe et suédoise, que la discussion s'engagea dans le comité d'examen. On ne contesta pas le principe de l'arbitrage obligatoire, sous les réserves des intérêts vitaux, de l'indépendance et de l'honneur ; on s'efforça de déterminer les cas dans lesquels on pourrait l'admettre sans ces réserves. Le comité aboutit en dernière analyse à l'adoption, par 13 voix contre 4 et une abstention, d'un projet, qu'on peut appeler projet anglo-américain, et dont voici les dispositions : 1° On admet l'arbitrage dans

---

(1) Le Portugal admettait l'arbitrage obligatoire sans réserves dans les cas suivants : 1° Contestations concernant l'interprétation ou l'application des conventions conclues ou à conclure sur les matières ci-dessous ; commerce et navigation, protection internationale des travailleurs, postes, télégraphes (avec ou sans fil) et téléphone, protection des câbles sous-marins, moyens de prévenir les collisions en mer, protection des œuvres littéraires et artistiques, propriété industrielle, régime des sociétés commerciales et industrielles, monnaies et poids et mesures, assistance gratuite des malades indigents, régime sanitaire, épizooties, phylloxéra et autres fléaux similaires, matières du droit international privé, procédure civile ou pénale, extradition, privilèges diplomatiques et consulaires ; 2° Règlement sur le terrain des fixations des limites ; 3° Contestations concernant des réclamations pécuniaires du chef de dommages, lorsque le principe de l'indemnité est reconnu par les parties ; 4° Questions se rapportant aux dettes. — La Suède reconnaissait l'arbitrage obligatoire sans exceptions : 1° en cas de contestations pécuniaires du chef de dommages lorsque le principe de l'indemnité est reconnu par les parties en litige ; 2° en cas de contestations pécuniaires lorsqu'il s'agit de l'interprétation ou de l'application des conventions de toute espèce entre les parties en litige ; 3° en cas de contestations pécuniaires à cause d'actes de guerre, de guerre civile ou de blocus dit pacifique, de l'arrestation des étrangers ou de la saisie de leurs biens.

les différends d'ordre juridique et en premier lieu dans ceux relatifs à l'interprétation des traités existant entre deux ou plusieurs des Etats contractants, mais à la condition qu'ils ne mettent en cause ni les intérêts vitaux, ni l'indépendance ou l'honneur de l'un ou l'autre de ces Etats et qu'ils ne touchent pas aux intérêts d'autres Etats ne participant pas au litige ; et il appartient aux puissances signataires d'apprécier si le différend à régler touche aux intérêts essentiels et ne doit pas être excepté de l'arbitrage obligatoire (art. 16a et 16b). 2° On admet l'arbitrage sans aucunes réserves dans un certain nombre de cas déterminés: sur vingt cas proposés dans le comité d'examen, huit seulement ont eu le bénéfice de la majorité absolue : ce furent les cas de l'assistance gratuite réciproque des malades indigents, de la protection ouvrière internationale, des collisions en mer, des poids et mesures, du jaugeage des navires, des réclamations pécuniaires du chef de dommages lorsque le principe de l'indemnité est reconnu par les parties, des salaires et successions des marins, de la protection des œuvres littéraires et artistiques (art. 16c et 16d). 3° Un protocole est annexé à la convention, qui énumère: d'une part, les matières sur lesquelles une majorité sérieuse n'a pu intervenir de façon à les comprendre dans la catégorie précédente mais qui, cependant, paraissent susceptibles actuellement de faire l'objet d'une stipulation d'arbitrage sans réserves; et, d'autre part, les puissances qui, dès à présent, contractent entre elles semblable engagement pour tout ou partie de ces matières : le protocole restant d'ailleurs ouvert pour d'autres matières et d'autres puissances (art. 16e). A ce protocole est joint un tableau indiquant les natures d'affaires pouvant être soumises à l'arbitrage ; et dans ce tableau une colonne est consacrée à chaque puissance, qui indiquera en regard de chacune des matières si elle accepte pour elle l'arbitrage : les puissances ayant accepté se trouveront ainsi liées entre elles par l'arbitrage obligatoire au moyen d'une convention en quelque sorte automatique. — Telles étaient les dispositions essentielles du projet du comité d'examen. D'autres articles, sur lesquels eurent lieu d'importantes discussions, avaient trait à des situations spéciales. On se préoccupa de l'application de l'arbitrage obligatoire aux conventions qui sont de nature à être appliquées ou interprétées par les tribunaux nationaux et à celles qui sont faites entre un grand nombre d'Etats comme les Unions internationales : l'article 16f du projet dispose que les sentences arbitrales, en tant qu'elles se rapportent aux questions rentrant dans la compétence de la justice nationale, n'auront qu'une valeur interprétative sans aucun effet rétroactif sur les décisions judiciaires antérieures ; les articles 16h et 16i indiquent les effets d'une sen-

tence arbitrale rendue à propos d'une convention signée par de nombreux Etats (1).

970⁴. — Transmis à la commission, le projet du comité d'examen y fut, après quelques modifications, adopté par 32 voix contre 9 (Allemagne, Autriche-Hongrie, Belgique, Bulgarie, Grèce, Monténégro, Roumanie, Suisse, Turquie) et 3 abstentions (Italie, Japon, Luxembourg). Ce vote avait été précédé par les longs discours d'un grand nombre de membres des délégations et dont les principaux avaient été celui du baron von Marshall, au nom de l'Allemagne, et celui de Louis Renault, au nom de la France : le premier était un plaidoyer très juridique contre l'arbitrage obligatoire mondial; le second constituait une habile défense de l'idée d'un arbitrage obligatoire mondial restreint, sans réserves, à des cas d'importance minime, et, avec certaines réserves (intérêts vitaux, honneur national, indépendance), aux différends de nature juridique (2).

L'accord ne s'étant pas produit sur le projet d'une manière unanime, on ne pouvait évidemment songer à l'insérer dans la convention sur le règlement pacifique des conflits internationaux acceptée à l'unanimité. — Mais ne pouvait-on pas en faire l'objet d'une convention spéciale liant ses seuls signataires, et qui serait mentionnée dans l'acte final ? M. de Martens en fit la proposition, mais sans résultat. L'Autriche demanda alors que les gouvernements fussent invités à soumettre à un examen sérieux, après la clôture de la conférence, la question de l'application de l'arbitrage obligatoire à certaines conventions. Cette idée n'eut pas plus de succès que celle de M. de Martens. Finalement, à la suite d'une communication du comte Tornielli au nom de l'Italie, une déclaration relative à l'arbitrage obligatoire fut acceptée à l'unanimité moins quatre abstentions (Etats-Unis, Haïti, Japon et Turquie). — Cette déclaration, qui fut insérée dans l'acte final, était ainsi conçue : « La conférence, se conformant à l'esprit d'entente et de concessions réciproques qui est l'esprit même de ses délibérations, a arrêté la déclaration suivante qui, tout en réservant à chacune des puissances représentées le bénéfice de ses votes, leur permet à toutes d'affirmer les principes qu'elles considèrent comme unanimement reconnus. Elle est unanime : 1° à reconnaître le principe de l'arbitrage obligatoire ; 2° à déclarer que certains différends, et notamment ceux relatifs à l'interprétation et à l'application des stipulations conventionnelles internationales, sont susceptibles

---

(1) V. le rapport de M. le baron Guillaume, Deuxième Conférence de la Paix, *Actes et Documents*, t. I, p. 399, Annexe D.

(2) V. le rapport précité du baron Guillaume.

d'être soumis à l'arbitrage obligatoire sans aucune restriction. Elle est unanime enfin à proclamer que, s'il n'a pas été donné de conclure dès maintenant une convention en ce sens, les divergences d'opinion qui se sont manifestées n'ont pas dépassé les limites d'une controverse juridique ». — Déclaration importante, en ce sens qu'il résulte de son préambule que, si les 32 Etats, tombés d'accord sur le principe de l'arbitrage obligatoire, ont consenti par esprit de conciliation à ne pas pousser plus loin leurs avantages, ils n'ont pas cependant renoncé à tirer les conséquences pratiques de leurs votes, c'est-à-dire à poursuivre en dehors de la conférence la conclusion d'une convention où seront posés les principes sur lesquels ils se sont accordés.

970[5]. — Au surplus, ainsi qu'on l'a déjà dit (n[os] 962[3] et 969[2]), la question de l'arbitrage obligatoire fut mentionnée dans la convention de 1907, comme elle l'avait été dans celle de 1899, c'est-à-dire sous la forme d'une disposition réservant aux puissances le droit de passer individuellement des conventions d'arbitrage obligatoire. L'article 40 de l'acte de 1907 a, en effet, reproduit l'article 19 de la convention de 1899 (n° 970[3]).

SECTION II. — Commissions internationales d'enquête

§ 1. — Les conventions de la Haye de 1899 et de 1907 (1)

970[6]. — L'acte de la Haye du 29 juillet 1899 sur la solution pacifique des conflits internationaux (titre III, art 9-14) a, sur la proposition de la Russie, établi un nouveau moyen de résoudre amicalement un litige né entre deux Etats : les *Commissions internationales d'enquête.*

970[7]. — La convention de la Haye du 18 octobre 1907 a conservé la nouvelle institution, en lui consacrant des développements plus grands (titre III, art. 9-36).

970[8]. — 1° *Caractére et compétence.* — Les différends auxquels peuvent s'appliquer les commissions internationales d'enquête sont les conflits éclatant à propos d'une question de fait sur laquelle on est insuffisamment éclairé : incident de frontière alors qu'on n'est pas d'accord sur l'endroit de la frontière où l'acte

---

(1) V. Beaucourt, *Les Commissions internationales d'enquête*, 1909. — Bokanowski, *Les Commissions internationales d'enquête*, 1908. — La Penha, *La Commission internationale d'enquête sur l'incident anglo-russe de la mer du Nord*, 1906. — Mandelstam, *La Commission internationale d'enquête sur l'incident de la mer du Nord*, R. D. I. P., t. XII, pp. 161-351. — Politis, *Les Commissions internationales d'enquête*, R. D. I. P., t. XIX, p. 149. — Le Ray, *Les Commissions internationales d'enquête au XIX[e] siècle*, 1910.

s'est passé ; fait dont on ignore la cause et qui, selon celle-ci, peut être ou non criminel. Mais tous ces conflits ne doivent pas forcément donner lieu à l'établissement de commissions d'enquête : celles-ci ne peuvent intervenir que dans les litiges d'ordre international ne mettant en jeu ni l'honneur, ni les intérêts essentiels. — L'institution, dans cette mesure réduite, a d'ailleurs un caractère doublement facultatif : elle est présentée simplement comme « utile » et « désirable » et elle ne doit fonctionner que pour autant que les circonstances le permettront. — C'est ce que déclare dans les termes suivants l'article 9 des conventions de 1899 et de 1907 « Dans les litiges d'ordre international n'engageant ni l'honneur ni les intérêts essentiels et provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de fait, les puissances contractantes jugent utile et désirable que les parties qui n'auraient pu se mettre d'accord par les voies diplomatiques instituent, en tant que les circonstances le permettront, une commission internationale d'enquête chargée de faciliter la solution de ces litiges en éclaircissant, par un examen impartial et consciencieux, les questions de fait » (le mot *désirable* a été ajouté en 1907). — D'après le projet présenté en 1899 par la Russie, les commissions d'enquête, qui devaient éclaircir les questions de fait dans les litiges où l'honneur et l'indépendance ne sont pas en cause, présentaient un caractère bien différent : elles avaient, au moins en apparence, le caractère d'institutions obligatoires. Ce projet déclarait, en effet, qu'en cas de divergences d'appréciation portant sur des questions locales, les gouvernements intéressés « conviennent » d'instituer une Commission internationale d'enquête. Ce fut l'opposition de l'Autriche-Hongrie, suivie par la Roumanie, la Serbie, la Grèce et la Bulgarie, qui transforma cette obligation contractuelle en un simple vœu, en une déclaration purement platonique : le nouveau moyen de solution pacifique, en faisant fonctionner sur le territoire national un organisme étranger, d'un caractère international et par cela même puissant, leur paraissait contraire à la souveraineté des Etats et devoir soumettre les grands et les petits Etats à une situation inégale. C'est en vain encore qu'en 1907 la délégation russe reprit, pour tenter de la faire triompher, sa rédaction de 1899. — Quoi qu'il en soit, même réduite et amoindrie, l'institution des commissions d'enquête réalisait un réel progrès : car, ainsi qu'on l'a remarqué (1), « de telles commissions ayant pour objet l'examen des points litigieux d'un caractère exclusivement de fait, d'où un conflit est né et à l'aide desquels il est placé sous son vrai jour, peuvent être d'une grande utilité, non seulement

(1) De Louter, *op. cit.*, t. II, p. 135.

parce qu'elles fournissent les données nécessaires pour juger exactement le conflit, mais parce qu'en même temps elles font gagner du temps pour ramener au calme les esprits surexcités ».

970°. — 2° *Procédure.* — Comment sont constituées et comment fonctionnent les commissions d'enquête ? Les conventions de 1899 et de 1907 s'occupent de ces questions. Mais, dans la convention de 1899, il n'existait pas pour ainsi dire de règles de procédure. L'acte de 1907 a comblé cette lacune ; et c'est ce qui explique qu'il a consacré aux commissions d'enquête un nombre d'articles plus considérable. Les règles de procédure qu'il a instituées ne sont d'ailleurs applicables qu'à défaut de règles adoptées par les parties (art. 17). L'idée dont la conférence de la Paix s'est inspirée ici est qu'il importe que l'usage des commissions internationales soit rendu facile et prompt. — Indiquons les dispositions principales de la convention de 1907, qui, sauf des modifications de détail, sont généralement identiques à celles de la convention de 1899. — « Les commissions internationales d'enquête, dit l'article 10, analogue au même article de l'acte de 1899, sont constituées par convention spéciale entre les parties en litige. La convention d'enquête précise les faits à examiner ; elle détermine le mode et le délai de formation de la commission et l'étendue des pouvoirs des commissaires. Elle détermine également, s'il y a lieu, le siège de la commission et la faculté de se déplacer, la langue dont la commission fera usage et celles dont l'emploi sera autorisé devant elle, ainsi que la date à laquelle chaque partie devra déposer son exposé des faits et généralement toutes les conditions dont les parties sont convenues. Si les parties jugent nécessaire de nommer des assesseurs, la convention d'enquête détermine le mode de leur désignation et l'étendue de leurs pouvoirs ».— « Sauf stipulation contraire, ajoute l'article 12 (art. 11, conv. 1899), les commissions d'enquête sont formées de la manière déterminée par les articles 45 et 57 de la présente convention ». Il suit de là qu'à moins de convention spéciale elles doivent comprendre cinq membres, dont trois d'une nationalité étrangère à celle des parties, deux nommés par chacun des Etats intéressés et le cinquième désigné par les quatre premiers et en cas de partage des voix par une ou plusieurs puissances tierces suivant les cas (V. ci-dessus, n° 950²). — « Les puissances en litige, dit l'article 25, s'engagent à fournir à la commission internationale d'enquête, dans la plus large mesure qu'elles jugeront possible, tous les moyens et toutes les facilités nécessaires pour la connaissance complète et l'appréciation exacte des faits en question. Elles s'engagent à user des moyens dont elles disposent d'après leur législation intérieure pour assurer la comparution des témoins ou des experts se trouvant sur leur territoire et cités devant la commission. Si ceux-ci ne peuvent comparaître

devant la commission, elles feront procéder à leur audition devant leurs autorités compétentes » (Comp. art. 12, conv. 1899).

970[10]. — 3° *Décision.* — La décision des commissions d'enquête consiste dans un rapport délibéré en secret et à la majorité des voix. « Le rapport est signé par tous les membres de la commission. Si un des membres refuse de signer, mention en est faite ; le rapport reste néanmoins valable » (art. 33, conv. 1907 ; art. 13, conv. 1899). « Le rapport de la commission est lu en séance publique, les agents et conseils des parties présents ou dûment appelés. Un exemplaire du rapport est remis à chaque partie » (art. 34, conv. 1907). Le rapport de la commission internationale, limité à la constatation des faits, n'a nullement le caractère d'une sentence arbitrale. Il laisse aux parties une entière liberté pour la suite à donner à cette constatation (art. 35, conv. 1907 ; art. 14, conv. 1899) (1).

970[11]. — Les dispositions sur les commissions internationales d'enquête, introduites en 1899, ont reçu leur application en 1904, dans des circonstances fort graves qui faillirent déchaîner la guerre entre la Russie et la Grande-Bretagne. Dans la nuit du 22 octobre, en vue du Dogger Bank, à 180 milles de Hull, la flotte russe de la Baltique, en route vers le Japon avec lequel la Russie était en guerre, avait tiré sur une flottille de pêche anglaise parmi laquelle elle croyait voir des torpilleurs japonais. Aussitôt une note très vive fut envoyée de Londres à Saint-Pétersbourg ; de nombreuses manifestations se produisirent en Angleterre, tant l'émotion avait été grande. Le tsar écrivit au roi Edouard VII pour lui exprimer ses regrets et promettre satisfaction dès qu'il aurait reçu le rapport de son amiral. Mais la réponse du gouvernement russe, rédigée d'après ce rapport qui donnait une version différente des faits, n'accorda pas à la Grande-Bretagne tout ce qu'elle réclamait. La France proposa alors la constitution d'une commission internationale d'enquête. Les deux pays en litige acceptèrent. Une convention du 25 novembre établit cette commission qui, composée d'amiraux de différents pays, siégea à Paris en janvier 1905 sous la présidence de l'amiral français Fournier. A la suite du rapport qu'elle rédigea, le gouvernement russe accorda une indemnité de 1.625.000 francs à la Grande-Bretagne.

970[12]. — Une autre application des règles de la Haye relatives aux commissions internationales d'enquête a été faite en 1912 dans les rapports entre la France et l'Italie. Le 25 janvier 1912, lors de

---

(1) V. de Lapradelle, *La conférence de la Paix*, R. D. I. P., t. VI, pp. 767 et s. — Mérignhac, *La Conférence internationale de la Paix*, 1900, pp. 279 et s. — X., *De quelques règles de procédure appliquées en matière d'enquête internationale*, J. I, P., t. XXXIII, p. 332.

la guerre de l'Italie contre la Turquie, des navires de guerre italiens capturèrent un vapeur français, *Le Tavignano*, et tirèrent sur les mahonnes *Camouna* et *Gaulois* : la France prétendit que ces actes avaient été accomplis dans les eaux territoriales de la Tunisie; l'Italie soutint qu'ils avaient eu lieu en haute mer. Les deux Etats convinrent, le 20 mai 1912, de charger une commission d'enquête de rechercher et de préciser le point géographique où les faits avaient été commis. Cette commission, qui siégeait à Malte, fut composée de deux officiers des marines française et italienne ayant au moins le grade de capitaine de frégate et d'un troisième commissaire, faisant fonctions de président, choisi par la Grande-Bretagne parmi les officiers de marine d'un grade supérieur ou plus ancien en grade. Elle déposa ses conclusions le 23 juillet 1912 : elle déclara impossible de déterminer des points stratégiques précis, elle ne put qu'indiquer des zones dans lesquelles les faits s'étaient produits sans qu'il fût possible de choisir un point dans ces zones. La question soumise à la commission d'enquête, n'ayant pu ainsi être tranchée, l'affaire fut remise à la Cour de la Haye, déjà saisie par les parties des affaires du *Carthage* et du *Manouba* (n° 964[2]); mais un arrangement intervint entre la France et l'Italie avant que la Cour eût rendu sa sentence : l'Italie reconnut qu'elle devait une indemnité à la France.

970[13]. — Au cours de la grande guerre, dans la nuit du 15 au 16 mars 1916, le steamer néerlandais *Tubantia* était coulé alors qu'il venait de quitter Ijmuiden pour se rendre dans l'Amérique du Sud. La Hollande soupçonna que la destruction de ce navire était due à une torpille allemande, mais l'Allemagne ne consentit pas à reconnaître sa responsabilité. Par accord du 30 mars 1921 entre les deux pays, il fut décidé de soumettre à une commission internationale d'enquête dans les termes du titre III de la convention de la Haye du 18 octobre 1907 la question de savoir quelle avait été la cause de la perte du vapeur. La commission, présidée par M. Hoffman, ancien membre du Conseil fédéral suisse, et composée, pour les quatre autres membres, d'officiers de marine néerlandais, danois, suédois et allemand, a le 27 février 1922 présenté son rapport dont la conclusion a été que le *Tubantia* avait été coulé par l'explosion d'une torpille lancée par un sous-marin allemand : l'Allemagne a déclaré accepter les conséquences de cette constatation et être disposée à payer une indemnité (1).

970[14]. — Dans le domaine du droit conventionnel, il a été fait une adaptation intéressante — qui en constitue même une exten-

(1) V. Livre orange néerlandais du 8 novembre 1922. — Annuaire Grotius, 1916, p. 105; 1921-1922, p. 263; 1923, p. 69.

sion — des principes établis à la Haye en 1899 et en 1907. Les traités généraux d'arbitrage conclus le 3 août 1911 par les Etats-Unis avec la France et la Grande-Bretagne, après avoir stipulé le recours obligatoire à l'arbitrage pour tous différends internationaux susceptibles d'être résolus par application des principes du droit et de l'équité, ont déclaré que les parties contractantes conviennent d'instituer, à la demande de l'une d'elles, à l'occasion de toute espèce de litige, une commission mixte d'enquête, composée, sauf accord contraire, de trois nationaux de chaque côté et fonctionnant en principe d'après les règles de la convention de la Haye, pour élucider les faits, préciser les points de controverse et faire telles recommandations et conclusions qui pourraient convenir. Le recours à cette enquête est absolument obligatoire; aucune exception n'est admise ; il peut seulement être ajourné jusqu'à l'expiration d'une année, afin de tenter le règlement du litige par la voie diplomatique. Mais le rapport de la commission n'a que la valeur d'un conseil, sauf sur un point: lorsque les parties sont en désaccord sur la question de savoir si un différend rentre ou non dans l'obligation arbitrale, la réponse affirmative de la commission, ainsi donnée à la majorité de cinq voix contre une, impose aux parties de recourir à l'arbitrage (art. 2 et 3). Il faut noter toutefois que les traités de 1911 n'ont pas été ratifiés par suite de l'opposition du Sénat des Etats-Unis (1). — Des traités prévoyant l'institution de Commissions d'enquête ont encore, après la guerre mondiale de 1914-1919, été conclus le 7 février 1923, entre les Etats-Unis, le Guatemala, le Salvador, le Hónduras, le Nicaragua et le Costa-Rica, et le 3 mai 1923, à la 5e Conférence pan-américaine de Santiago du Chili, entre les Etats-Unis, le Vénézuéla, le Panama, l'Uruguay l'Equateur, le Chili, le Guatemala, le Nicaragua, le Brésil, la Colombie, Cuba, le Paraguay, la République Dominicaine, le Honduras, l'Argentine et Haïti (ratifications par le Brésil, les Etats-Unis, le Guatemala et le Paraguay).

§ 2. — Les traités Bryan pour le progrès de la paix (2)

970[15]. — Au mois d'avril 1913, s'inspirant d'idées qu'il avait défendues en 1906 à la Conférence de l'Union interparlementaire

---

(1) V. sur les traités du 3 août 1911, dits traités Taft ou traités Knox, du nom des Président et secrétaire d'Etat des Etats-Unis qui en avaient été les instigateurs, R. D. I. P., t. XXII, pp. 466 et s.

(2) Sur les traités de paix Bryan, V. Myers, *The Commission of inquiry: the Wilson-Bryan peace plan*, 1913. — A. J., 1913, p. 823; 1914, pp. 341 et 876; 1915, pp. 175 et 494; 1916, p. 882 — R. D. I. P., t. XX, p. 408; t. XXII, p. 464. — V. dans l'Annuaire Grotius de 1914, p. 68, l'indication

et que celle-ci s'était appropriées, M. Bryan, secrétaire d'Etat américain des affaires étrangères, a proposé à la commission des relations extérieures du Sénat et aux membres du corps diplomatique à Washington une extension des dispositions de la convention de la paix du 18 octobre 1907 sur les commissions internationales d'enquête pour assurer la solution pacifique des conflits internationaux, intéressant même l'indépendance ou l'honneur nationaux. Le recours aux commissions d'enquête donnerait à l'opinion publique le temps de se calmer. Sa proposition était ainsi conçue: « Les parties contractantes conviennent que toutes questions de quelque nature que ce soit qui s'élèveraient entre elles soient soumises, quand les moyens diplomatiqes auront échoué, à une enquête faite par une commission internationale dont la composition sera fixée par un accord entre les parties. Celles-ci conviendront de ne pas déclarer la guerre ou commencer les hostilités jusqu'à ce que l'enquête soit terminée. Cette enquête sera conduite sur l'initiative de la commission sans qu'il y ait de requête formelle de l'une ou de l'autre des parties ». M. Bryan a fait part de sa proposition aux différents gouvernements et trente-six d'entre eux s'y sont déclarés favorables : neuf seulement s'abstinrent de répondre (Bulgarie, Monténégro, Roumanie, Serbie, Turquie, Luxembourg, Siam, Colombie, Mexique). — Le 7 août 1913, un premier traité fut conclu entre les Etats-Unis et le Salvador sur la base de la proposition Bryan (1). Ses dispositions furent les suivantes : 1° Les parties soumettront à une enquête et à un rapport d'une commission internationale tous les conflits s'élevant entre elles, de quelque nature qu'ils soient et qui ne peuvent pas être aplanis par la voie diplomatique; elles s'engagent à ne pas déclarer la guerre ou ouvrir les hostilités durant l'enquête et le rapport. 2° La commission, qui sera nommée quatre mois après l'échange des ratifications du traité, comprendra cinq membres : quatre choisis par les gouvernements étrangers, deux parmi leurs citoyens et deux parmi les ressortissants d'un pays tiers; le cinquième sera désigné d'accord par les deux gouvernements. 3° En cas d'échec des négociations diplomatiques, les parties déféreront immédiatement le conflit à la commission d'enquête; celle-ci aura néanmoins le droit d'initiative: dans ce cas, elle adressera une notification aux deux gouvernements en demandant leur collaboration à l'enquête. Le rapport de la commission sera déposé dans

---

des différences existant entre le traité Bryan du 18 décembre 1913 entre les Pays-Bas et les Etats-Unis et le projet primitif de M. Bryan. — Un recueil intitulé: *Treaties for the advancement of peace*, publié en 1920 par le Carnegie Endowment for International Peace, avec une Introduction approfondie de M. Brown Scott, donne le texte de tous les traités Bryan.

(1) V. le texte de ce traité, R. D. I. P., t. XX, Documents, p. 80.

une année après la date à laquelle elle déclarera son enquête commencée, sauf remise du délai d'un commun accord par les parties. Les parties se réservent le droit, après la publication du rapport, de donner au conflit telle solution qu'il leur semblera nécessaire : les conclusions de la commission ne s'imposent pas à elles. 4° Pendant l'enquête et le rapport, les parties s'engagent à ne pas augmenter le programme de leurs forces militaires et navales, à moins que l'attitude d'une tierce puissance ne les y contraigne. — D'autres traités suivirent peu après : cinq autres en 1913, vingt-quatre en 1914; les ratifications de plusieurs de ces traités furent échangées par les deux intéressés : de ce nombre sont ceux conclus par les Etats-Unis avec l'Espagne (21 décembre 1914), la France (22 janvier 1915), la Grande-Bretagne (10 novembre 1914), l'Italie (19 mars 1915), la Russie (22 mars 1915), la Bolivie (8 janvier 1915), le Brésil (28 octobre 1916), le Chili (19 janvier 1916), la Chine (22 octobre 1915), le Costa-Rica (12 novembre 1914), le Danemark (19 janvier 1915), l'Equateur (22 janvier 1916), le Guatemala (13 octobre 1914), le Honduras (27 juillet 1916), la Norvège (21 octobre 1914), le Paraguay (9 mars 1915), le Pérou (4 mars 1915), le Portugal (24 octobre 1914), la Suède (11 janvier 1915), l'Uruguay (24 février 1915). L'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Colombie, Cuba, le Japon, le Mexique, le Siam, la Turquie et Haïti, dont certains avaient donné leur assentiment aux idées de M. Bryan, n'ont pas passé de conventions. — Les traités ainsi conclus, sans être tous identiques, s'inspiraient du même principe. Ils appartiennent en définitive à deux types principaux : l'un représenté par le traité du 7 août 1913 avec le Salvador (ratifications non encore échangées), l'autre par celui du 18 décembre 1913 avec les Pays-Bas (ratifications non encore échangées). Trois différences importantes distinguent les deux types : 1° Le type Pays-Bas ne soumet à la commission que les conflits pour la solution desquels les conventions antérieures d'arbitrage ne pouvaient s'appliquer ou n'avaient pas été appliquées; le type Salvador admet même pour les autres conflits la juridiction de la commission; les deux types, au surplus, défèrent à la commission d'enquête les conflits intéressant un point de droit comme ceux concernant un point de fait et les conflits même relatifs à des intérêts vitaux ou à l'honneur. 2° Le type Pays-Bas, à la différence du type Salvador, ne permet pas de prendre le cinquième membre de la commission parmi les nationaux des gouvernements intéressés. 3° Le type Pays-Bas, s'il interdit comme le type Salvador la déclaration de guerre et les hostilités avant la fin de l'enquête et le dépôt du rapport, ne défend pas, au contraire, à la différence de celui-ci, pendant l'enquête et jusqu'au dépôt du rapport, l'augmentation des forces

militaires et navales. — Le mouvement en faveur d'une extension de la compétence des commissions internationales d'enquête a dépassé en 1915 les frontières des Etats-Unis pour atteindre les pays de l'Amérique latine dans leurs rapports respectifs. Le 25 mai de cette année, un traité a été en effet signé à Buenos-Aires entre la République Argentine, le Brésil et le Chili, qui consacra, dans ses termes généraux, et en l'adaptant aux relations étroites unissant ces pays, la formule des traités Bryan (1); mais ce traité, que le congrès argentin n'a pas approuvé, n'a pas été ratifié. — Quelques années plus tard, ce fut même avec des Etats d'Europe que les pays latins de l'Amérique conclurent de semblables traités. Ainsi une convention fut signée le 4 avril 1919 entre le Brésil et la Grande-Bretagne : dans cette convention il est dit q'après le rapport de la commission, qui n'a qu'une valeur consultative et ne lie pas les parties, les gouvernements auront six mois pour négocier un arrangement conforme aux conclusions de la commission et que s'ils ne réussissent pas à tomber d'accord, ils soumettront leur litige à l'arbitrage suivant leur convention du 18 juin 1909 (2). — Le 7 février 1923, il a été signé à Washington, entre les Etats-Unis, le Guatemala, le Salvador, le Honduras, le Nicaragua et le Costa-Rica, une convention pour l'établissement de commissions internationales d'enquête qui constitue une unification des traités que les Etats-Unis avaient depuis 1913 passés avec ces Etats de l'Amérique centrale (3). On trouve de même dans le traité du 3 mai 1923 adopté par la cinquième conférence pan-américaine (n° 970[14]) des dispositions analogues à celles des traités Bryan en ce qui concerne la suspension des hostilités pendant les études de la commission d'enquête.

970[16]. — Ainsi, une évolution, semblable à celle qui avait eu lieu en matière d'arbitrage, s'est produite en ce qui concerne les commissions d'enquête. Et ici, comme dans le cas de l'arbitrage, c'est encore par l'Amérique que la transformation s'est opérée. Prévu d'abord par les conventions de la Haye, pour une affaire déjà née, à la suite d'un accord relatif à cette affaire, le recours à des commissions d'enquête est devenu, par le fait des traités Bryan, un principe applicable à l'avance aux contestations pouvant naître entre deux ou plusieurs Etats. Ce principe, inscrit désormais dans des traités *ad hoc*, d'un caractère général, a reçu la plus grande extension. Les différences qui séparent les commisisons d'enquête créées en 1913 de celles instituées en 1899, sont en effet considérables: 1° Ce ne sont plus seulement,

---

(1) V. R. D. I. P., t. XXII, p. 475. — J. I. P., t. XLV. p. 1606.
(2) Recueil des traités de la Société des Nations, t. V, 1921, pp. 46-50.
(3) A. J., 1923, p. 313, et Documents, p. 108.

comme à la Haye, les seules questions de fait qui seront soumises à une commission d'enquête; l'appréciation des points de droit est également de la compétence de celle-ci. 2° Les conventions de la Haye ne s'appliquaient pas aux litiges engageant l'honneur ou les intérêts essentiels des Etats; les traités Bryan concernent même ces litiges. 3° Le renvoi des différends à des commissions d'enquête a, aux termes des traités Bryan, un caractère essentiellement obligatoire et il peut même être ordonné d'office par les commissions elles-mêmes, alors que, d'après les conférences de la Haye, ce renvoi était seulement facultatif pour les parties et ne pouvait résulter que d'une convention spéciale entre elles. 4° La commission d'enquête prévue par les traités Bryan est une commission permanente; celle des traités de la Haye était simplement temporaire et devait être instituée à l'occasion de chaque litige. 5° Les traités Bryan interdisent aux parties en litige, pendant l'enquête et jusqu'au dépôt du rapport, c'est-à-dire pendant une année au moins après le commencement de l'enquête, de se déclarer la guerre et d'ouvrir les hostilités l'une contre l'autre, et même, d'après certains de ces traités, d'augmenter leurs forces militaires et navales; rien de semblable n'existait dans les conventions de la Haye. Il faut noter toutefois que, dans les conventions Bryan pas plus que dans les actes de la Haye, la décision de la commission d'enquête n'est pas considérée comme s'imposant aux parties comme une solution de leur différend : les parties peuvent s'y soumettre, mais elles peuvent aussi ne pas en tenir compte. Observons encore que les traités de 1913-1914 n'ont pas, comme la convention du 18 octobre 1907, réglé en détail la procédure à suivre devant les commissions d'enquête ; c'est, d'après ces traités, aux commissaires eux-mêmes, et au besoin à la législation des pays en litige, qu'il appartient de se prononcer à ce sujet.

SECTION III. — **Commissions mixtes**

970[17]. — A côté de l'arbitrage et des commissions internationales d'enquête, il est encore un autre moyen de trancher juridiquement des litiges internationaux, et dont il a été fait fréquemment usage. Nous voulons parler des *Commissions mixtes*. Elles ont eu spécialement pour objet de juger des litiges de frontières ou des réclamations de particuliers lésés dans leurs personnes ou leurs biens. Dans la première catégorie ont peut citer : la commission mixte organisée en vertu des traités de 1794 et de 1814 entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne pour déterminer le cours de la rivière frontière Sainte-Croix ; celle établie en 1873 par l'Italie et la Suisse pour fixer la frontière du Tessin et qui

rendit sa décision le 23 septembre 1874 ; celle relative à la frontière de l'Alaska entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne qui statua le 20 octobre 1903. La seconde catégorie comprend notamment la commission mixte constituée en 1868 entre les Etats-Unis et le Mexique pour statuer sur les réclamations des nationaux des deux pays ; celle organisée entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne à la suite de la sentence sur l'*Alabama*, en vertu du traité du 8 mai 1871, et qui condamna les Etats-Unis à payer une indemnité à des Anglais dépouillés par les tribunaux de prises américains ; celle établie en 1880 entre la France et les Etats-Unis pour examiner les réclamations des Français lésés par la guerre civile en Amérique et des Américains victimes de dommages pendant la guerre du Mexique, la guerre franco-allemande et la Commune de Paris ; celles constituées en 1892-1894 entre le Chili, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France au sujet des réclamations des nationaux de ces derniers pays lésés par la guerre civile du Chili de 1891 ; celles établies en 1902-1903 entre le Vénézuela et divers Etats européens dont les nationaux avaient éprouvé des dommages (1). — Ce sont les pouvoirs souverains des Etats en cause qui désignent les membres des commissions mixtes ; ces délégués des parties, nommés par celles-ci en nombre égal, sont parfois complétés par un tiers arbitre, d'ordinaire indépendant des pays intéressés : ce tiers arbitre est tantôt déterminé par les commissaires, tantôt par un souverain neutre. C'est le traité préalable qui a donné naissance à la commission mixte qui fixe ce point. C'est aussi ce traité qui règle la procédure à suivre. Les décisions des commissions mixtes lient les Etats litigants, et c'est en se plaçant au point de vue du droit que les commissions doivent trancher le litige qui leur est soumis: ce pouvoir étendu des commissions mixtes a été de tout temps reconnu par les traités (V. notamment art. 28, traité du 14 décembre 1833 entre Colombie et Vénézuela). — On ne doit pas confondre les commissions mixtes arbitrales avec les commissions mixtes diplomatiques : les premières statuent d'après la justice et l'équité suivant une formule juridique, elles rendent un véritable jugement ; les secondes décident d'après les intérêts communs des parties suivant une formule diplomatique, elles se rapprochent des négociations directes. La distinction est souvent

---

(1) V. Revon, *L'arbitrage international*, pp. 248 et s. — Kamarowsky, *Le tribunal international*, pp. 168 et s. — De Lapradelle et Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, t. I, pp. XX t s. et pp. 1 et s. — R. D. I., t. VII, pp. 57 et 134; t. XII, p. 457. — R. D. I. P., t. III, p. 476; t. XI, p. 210. — Ralston et Doyle, *Venezuelan arbitrations of 1903* et *Report of french-venezuelan mixed claims commission of 1902*, 1906.

assez délicate. Il ne faut pas confondre non plus les commissions mixtes internationales avec les commissions internes dont l'objet est de statuer entre les ressortissants d'un même Etat et non entre deux ou plusieurs Etats (1). — Les conventions de la Haye de 1899 et de 1907 ne se sont pas occupées des commissions mixtes.

Postérieurement à ces conventions, et à la suite de la guerre mondiale de 1914-1919, une commission arbitrale a siégé à Paris en 1919-1920 pour juger les difficultés minières qui se sont élevées au Maroc entre la France et l'Espagne et des sujets allemands, les frères Manesmann : la décision de cette commission a été rendue en février 1920.

Le 20 juillet 1917, des sentences arbitrales ont été rendues à la Haye par une commission internationale dans l'affaire de l'entrée dans les eaux territoriales néerlandaises de navires de guerre allemands et de l'internement de ceux-ci par le gouvernement des Pays-Bas conformément à l'article 4 de la déclaration de neutralité néerlandaise du 5 août 1914.

Un dernier cas de commission mixte doit être encore signalé. Par le traité du 25 août 1921, qu'ils ont conclu avec l'Allemagne pour faire avec elle une paix séparée, les Etats-Unis se sont réservé, en matière de réparations et de compensations, les droits inscrits dans le traité de Versailles. Ils ont donc une créance sur l'Allemagne. Mais il fallait déterminer le montant de cette créance. Ce fut l'objet d'un accord signé entre les deux pays le 10 août 1922 ; et, dans le préambule de cet accord, il a été sitpulé que la dette allemande serait fixée une commission mixte, composée d'un Américain, d'un Allemand et d'un surarbitre (concession remarquable, le gouvernement allemand a demandé que le surarbitre fût désigné par le président des Etats-Unis et qu'il fût un citoyen américain). L'article 1er définit ainsi qu'il suit les prérogatives de cette commission : « La Commission devra se prononcer sur les catégories de réclamations ci-après, qui sont désignées avec plus de détails dans le traité du 25 août (1921) et dans le traité de Versailles : 1° Réclamations de citoyens américains, nées depuis le 31 juillet 1914 sur le territoire du Reich allemand tel qu'il existait le 1er août 1914, de dommages ou de saisies portant sur leurs biens, leurs droits et leurs intérêts, y compris (ceux de) toute société ou association à laquelle ils participent ; 2° Autres réclamations fondées sur des pertes ou des dommages subis depuis le 31 juillet 1914 par les Etats-Unis ou leurs ressortissants en conséquence de la guerre, par atteintes

(1) V. de Lapradelle et Politis, *op. cit.*, t. I, pp. XX et s.

portées à des personnes ou à des biens, droits et intérêts, y compris (ceux de) toute société ou association à laquelle participent des ressortissants américains ; 3° Dettes du gouvernement allemand ou de ressortissants allemands envers des citoyens américains ». Le premier des alinéas ci-dessus correspond aux créances que fixent, pour les Français, d'après le traité de Versailles, les sentences du tribunal arbitral mixte franco-allemand ; le troisième correspond à ce qu'on appelle les paiements de compensation ; quant au second, il comprend les réparations proprement dites.

CHAPITRE III

MOYENS DIPLOMATIQUES, POLITIQUES ET JURIDIQUES SOUS LE RÉGIME DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS (1)

970[18]. — Dans l'organisation de la Société internationale telle qu'elle a été établie par le Pacte de la Société des Nations du 28 avril 1919, il existe, pour tous les Etats, comme dans l'état de choses préexistant, des moyens *diplomatiques* et des moyens *juridiques* de résoudre les litiges internationaux. A côté des moyens d'un caractère exclusivement *juridique*, le Pacte en a envisagé aussi qui présentent surtout un caractère *politique*.

SECTION I. — **Moyens diplomatiques**

970[19]. — Le Pacte de la Société des Nations a prévu indirectement l'existence des moyens diplomatiques de résoudre un conflit, en déclarant dans son article 13 qu'on soumettra à une solution juridique les différends qui n'auront pu se régler de façon satisfaisante « *par la voie diplomatique* ». En ne spécifiant pas les moyens d'ordre diplomatique dont il peut être fait usage, il a entendu nécessairement admettre tous ceux auxquels il était jusqu'alors possible de recourir, c'est-à-dire les négociations diplomatiques directes (n° 931), les congrès ou conférences (n° 932), les bons offices et la médiation d'une tierce puissance (n° 932[1] et s.). Les règles applicables désormais à ces moyens seront celles qui les régissaient auparavant.

SECTION II. — **Moyens politiques et juridiques**

970[20]. — Ici le Pacte a innové. Il a déterminé expressément les moyens qu'il est en général permis d'employer. Ces moyens sont de plusieurs sortes. Les uns sont normaux, c'est-à-dire peuvent

---

(1) En dehors des ouvrages cités suprà n° 944, p. 534, note 1, il convient de citer encore Gralinski, *Le règlement pacifique des différends internationaux suivant le Pacte de la Société des nations*, 1925.

être appliqués dans tous les cas; les autres sont exceptionnels, c'est-à-dire supposent, pour être employés, l'existence de certaines conditions. Appartiennent à la première catégorie l'arbitrage (art. 12, 13, 17), l'examen par le Conseil de la Société des Nations (art. 12, 15, 17) et la Cour de justice internationale (art. 14). Le moyen exceptionnel de résoudre juridiquement les conflits internationaux est leur examen par l'Assemblée de la Société des Nations (art. 15, § 9, 17). Tous ces moyens diffèrent encore entre eux sous un autre point de vue. Les procédures de l'examen par le Conseil ou par l'Assemblée se distinguent de celles du recours à l'arbitrage ou à la Cour de justice en ce qu'elles n'ont pas comme celles-ci un caractère exclusivement juridique, mais présentent avant tout un caractère politique : ni le Conseil ni l'Assemblée ne sont, en effet, à proprement parler, des juridictions ; ce sont des organismes essentiellement politiques.

§ 1. — Arbitrage et examen par le Conseil. Examen par l'Assemblée de la Société des Nations. Articles 12, 13, 15 et 17 du Pacte de la Société des Nations

970[21]. — C'est *obligatoirement* que les Etats en litige doivent avoir recours à la procédure de l'arbitrage ou à l'examen par le Conseil de la Société des Nations; s'ils ont le choix entre les deux moyens, ils n'ont pas la liberté de ne recourir à aucun deux. Il en est ainsi dans le cas d'un *différend susceptible d'entraîner une rupture :* « Tous les membres de la Société, porte en effet l'article 12 du pacte, conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil ». Quand l'affaire sera-t-elle susceptible d'arbitrage; quand devra-t-elle au contraire faire l'objet d'un examen du Conseil ? C'est, d'après l'article 13, l' « avis » des parties qui décidera : les puissances intéressées ont la liberté de dire elles-mêmes si elles considèrent le litige comme arbitrable ou non ; si elles ne peuvent arriver à s'entendre à cet égard, le différend sera porté devant le Conseil (art. 15). Ce n'est pas l'arbitrage obligatoire qu'a consacré le Pacte; il reste toujours purement volontaire. A titre d'exemples de litiges susceptibles d'arbitrage, le Pacte, dans son article 13, cite « 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 ». Il ne soustrait pas nécessairement à l'arbitrage, comme le faisaient les traités d'arbitrage signés par les Etats en exécution des conventions de la Haye de 1899 (art. 19) et de 1907 (art. 40), les dif-

férends mettant en cause les intérêts vitaux, l'indépendance ou l'honneur des Etats ou les intérêts d'une tierce puissance. Mais on peut prévoir qu'en fait, ces litiges, et d'une manière plus générale ceux qui présentent un certain caractère politique, feront l'objet de l'examen du Conseil plutôt que d'une procédure arbitrale. Les deux voies sont ouvertes en principe indifféremment à tous les Etats litigants, qu'ils soient tous membres de la Société des Nations, que certains d'entre eux seulement en fassent partie, qu'ils y soient tous étrangers (art. 12 et 17). Distinguons, pour l'étude des deux moyens de solution des litiges, entre ces trois situations. « En aucun cas, déclare le Pacte dans son article 12, alinéa 1, les parties ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence des arbitres ou le rapport du Conseil ». Et, d'après l'alinéa 2 du même article, « la sentence des arbitres doit être rendue dans un délai raisonnable et le rapport du Conseil doit être établi dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend ».

970[22]. — a). — DIFFÉRENDS ENTRE ETATS TOUS MEMBRES DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS. — 1° *Arbitrage*. — En ce qui concerne les différends que les parties ont convenu de déférer à l'arbitrage, le Pacte se borne à dire que « la cour d'arbitrage à laquelle la cause est soumise est la cour désignée par les parties ou prévue dans leurs conventions antérieures » (art. 13, alin. 3): les parties sont ainsi libres de constituer un tribunal spécial, de renvoyer à celui prévu dans un traité précédent d'arbitrage obligatoire, de recourir à la Cour permanente d'abitrage de la Haye. — A défaut d'indications particulières dans le Pacte, elles ont de même toute liberté pour la procédure qu'il y a lieu de suivre devant le tribunal choisi. Le pacte prévoit seulement (art. 13, alin. 1) que le litige sera soumis « intégralement » à l'arbitrage: le tribunal arbitral une fois saisi devra donc connaître de la cause sans réserves, afin d'épuiser le conflit, il sera maître de sa compétence et ainsi se rapprochera d'une cour de justice. — La sentence des arbitres doit être rendue « dans un délai raisonnable » (art. 12, alinéa 2). — Les membres de la Société des Nations s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne point recourir à la guerre contre tout membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil proposera les mesures qui doivent en assurer l'effet (art. 13, alin. 4). Mais le Pacte, prévoyant que la sentence arbitrale n'aura pas réussi à apaiser le conflit entre les Etats litigants, déclare (art. 12, alin. 1) qu'un état de guerre ne saurait jamais intervenir entre eux avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence des arbitres.

2° *Examen par le Conseil*. — Ce second procédé de solution

des conflits internationaux fait, dans le pacte, l'objet de certains développements. — Le différend, qui n'est pas soumis à l'arbitrage, doit être porté devant le Conseil de la Société des Nations. Et celui-ci ne doit pas simplement procéder à une enquête à son sujet; il doit « s'efforcer d'en assurer le règlement », c'est-à-dire d'amener, par son influence, les parties à composer ensemble, à s'entendre, à adopter la solution qu'il suggèrera (art. 15, alin. 3). — Le Conseil, pour statuer, ne doit pas forcément être saisi par *toutes* les parties en litige, il suffit que *l'une d'elles* avise du différend le secrétaire général de la Société des Nations. — C'est par un « rapport » que le Conseil fera connaître sa solution: ce rapport devra être établi dans les six mois à dater du jour où le Conseil a été saisi du différend (art. 12, alin. 2). Avant de rendre sa solution, le Conseil *peut* ordonner la publication immédiate de l'exposé de la cause que les parties lui ont communiqué avec tous les faits pertinents et pièces justificatives (art. 15, alin. 2) : de la sorte l'opinion se trouve saisie du litige et les parties n'en restent plus maîtresses; il devient en quelque sorte du domaine public. — Dès que le Conseil a pris une décision, deux situations peuvent se présenter: 1^er^ *cas*. La solution du différend proposée par le Conseil est acceptée par les parties. Tout alors est terminé. Le Conseil publie la solution avec toutes les circonstances de la cause et les éclaircissements nécessaires, en vue de l'édification et de l'éducation de la Société et du public. — 2^e^ *cas*. La solution proposée n'est pas acceptée par les parties. Dans ce cas, le Conseil publie un rapport pour faire connaître les circonstances du différend et la solution qu'il recommande comme la plus équitable et la mieux appropriée à l'espèce: en saisissant ainsi l'opinion publique, on compte sur elle pour amener les intéressés à adopter la solution « recommandée ». Mais il se peut que les parties persistent à ne point s'accorder pour accepter la décision du Conseil. Qu'arrivera-t-il alors ? Ici plusieurs hypothèses peuvent se produire: 1° La décision du Conseil a été prise *à l'unanimité* de ses membres (à l'exception de ceux qui y représentaient les parties intéressées). Dans cette hypothèse, de deux choses l'une : ou bien l'une des parties consent à adopter la décision tandis que l'autre ou les autres refusent de s'y conformer, ou bien toutes les parties continuent à ne pas vouloir l'accepter. Dans le premier cas, aux termes de l'article 15, alinéa 6, la partie récalcitrante sera tenue de ne pas s'opposer par la force à l'exécution de la décision; la décision deviendra une solution qui s'imposera aux Etats litigants. Dans le second cas, à défaut de règle indiquée dans le pacte, il semble qu'on devra admettre que la solution ne s'imposera pas aux parties: les membres de la Société auront alors le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice. C'est cette dernière solu-

tion que le pacte consacre expressément (art. 12, alin. 7) dans l'hypothèse où la décision du Conseil n'a pas été rendue à l'unanimité mais seulement à la majorité. 2° La décision du Conseil n'a été prise qu'*à la majorité* de ses membres. Dans ce cas, la solution proposée par le Conseil ne doit pas s'imposer aux parties, même si l'une d'elles consent à s'y conformer: la recommandation n'a pas assez de puissance morale pour lui conférer un caractère obligatoire. En effet l'article 17, alinéa 7, du pacte se borne à déclarer que « les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice ». — Ici, comme en matière d'arbitrage, le pacte a pris certaines mesures afin de retarder et, par là, d'éviter le recours aux armes pour solutionner le différend, en donnant à l'intervention le temps de se produire et à la raison des délais pour ramener le calme: aux termes de l'article 12, alinéa 1, les Etats membres de la Société sont tenus de laisser s'écouler trois mois après le rapport du Conseil comme après la sentence des arbitres, avant de recourir à la guerre, soit pour en obtenir l'exécution de leur adversaire récalcitrant, soit pour régler définitivement le litige.

Le Pacte, ainsi qu'on le verra (n° 970[52]), prévoit encore une intervention du Conseil de la Société des Nations *en cas de guerre ou de menace de guerre affectant directement ou non l'un des membres de la Société :* « Il est expressément déclaré, dit l'article 11, 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 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 ».

3° A côté de l'*arbitrage* et de l'*examen par le Conseil,* le pacte du 28 avril 1919 a encore prévu (art. 15, alin. 9), à titre exceptionnel, dans certaines conditions, un troisième moyen de résoudre juridiquement les différends internationaux: l'*examen par l'Assemblée de la Société des Nations,* c'est-à-dire par une assemblée plus large que le Conseil en ce qu'elle comprend des représentants de *tous* les membres de la Société. C'est de deux manières seulement que l'Assemblée pourra être saisie du différend: 1° Par le Conseil lui-même, qui s'en dessaisira, s'il le veut, au profit de l'Assemblée; 2° Par une des parties intéressées, à la condition que sa requête sera présentée dans les quatorze jours à dater du

moment où le différend aura été porté devant le Conseil : ce délai très bref a pour but d'éviter une demande de dessaisissement motivée par ce fait qu'une des parties voit ses prétentions mal tourner. Ainsi, ce ne peut jamais être directement, mais uniquement quand il a été soumis déjà au Conseil qu'un différend pourra être porté devant l'Assemblée. Toutes les règles des articles 12 et 15 relatives à l'action et aux pouvoirs du Conseil doivent s'appliquer à l'action et aux pouvoirs de l'Assemblée ; toutefois un rapport fait par l'Assemblée avec l'approbation des représentants des membres de la Société représentés au Conseil et d'une majorité des autres membres de la Société, à l'exclusion, dans chaque cas, des représentants des parties, aura le même effet qu'un rapport du Conseil adopté à l'unanimité de ses membres autres que les représentants des parties (art. 15, alin. 9 et 10).

Que faut-il entendre exactement par ces expressions du Pacte que, dans certains cas spécifiés. — spécialement en cas de non exécution de la sentence arbitrale (art. 13, alin. 4) et en cas de rapport du Conseil non rendu à l'unanimité de ses membres autres que les représentants des parties (art. 15, alin. 7), — « le Conseil proposera les mesures qui doivent assurer l'effet de la sentence arbitrale » et que « les membres de la Socété se réserveront le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice » ? Ces expressions auraient gagné à être plus précises ; la rédaction du pacte en ce qui concerne les moyens de résoudre les conflits internationaux, en particulier en ce qui touche le recours au Conseil ou à l'Assemblée, est d'ailleurs fort défectueuse, vague et souvent obscure. Il semble que par ces expressions le pacte ait voulu dire que le Conseil ou les membres de la Société *pourront* intervenir par voie d'autorité pour imposer aux parties l'exécution de la sentence arbitrale ou de la recommandation du Conseil ou de l'Assemblée. Mais par quels moyens pourront-ils intervenir ? Quels seront les moyens en leur pouvoir ? Les procédés de cocrcition internationale prévus à l'article 16 (rupture des relations commerciales ou financières, action militaire, etc.) seront-ils permis ? L'emploi de ces moyens n'est expressément prévu par l'article 16 que lorsqu'un membre de la Société « recourt à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15 ». Peut-on les étendre en dehors des cas où un membre s'abstient de soumettre un litige à l'arbitrage ou à l'examen du Conseil ou n'attend pas trois mois avant de recourir à la violence ? Si on n'applique pas les moyens en question même dans les cas dont il s'agit ici, on voit difficilement quelles mesures pourraient être prises; ne peut-on pas dire d'ailleurs qu'en définitive l'Etat qui refuse d'exécuter la sentence d'un arbitre ou d'accepter la décision du Conseil ou de l'Assemblée recourt vraiement à la guerre puisqu'ainsi il écarte

tout mode de solution pacifique et que dès lors le conflit ne saurait plus être tranché que par la voie des armes ? Il faut toutefois reconnaître que l'article 17, alin. 3 et 4, relatif aux différends entre Etats dont quelques-uns ou dont tous ne font pas partie de la Société des Nations, semble, en les opposant les uns aux autres, vouloir distinguer entre les mesures de coercition de l'article 16 et des mesures d'une autre nature destinées à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit.

970[23]. — b) — DIFFÉRENDS ENTRE ETATS DONT CERTAINS SEULEMENT SONT MEMBRES DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS. — Les procédés juridiques imaginés par le Pacte de 1919 pour résoudre les litiges internationaux sont applicables même aux Etats qui ne sont pas membres de la Société des Nations dans les conflits qu'ils peuvent avoir avec des membres de la Société (art. 17). Ils ne leur sont pas toutefois applicables de plein droit. Il faut que les Etats étrangers à la Société soient invités à se soumettre aux obligations des membres de celle-ci aux fins de règlement du différend, aux conditions estimées justes par le Conseil. Mais, dès que l'invitation est lancée, le Conseil ouvre une enquête et propose les mesures qui lui paraissent les meilleures pour la solution du différend sans attendre de savoir quel accueil elle recevra (art. 17, alin. 2). Alors, deux situations sont possibles : *1er cas* ; Les Etats étrangers acceptent l'invitation du Conseil. Dans ce cas, les dispositions des articles 12 à 16, relatives à la solution d'un différend entre Etats tous membres de la Société, « s'appliquent sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil » (art. 17, alin. 1) : le Pacte ne précise pas la nature de ces modifications. 2e *cas :* Les Etats étrangers refusent l'invitation. Dans ce cas, et si ces Etats menacent d'attaquer un Etat membre de la Société, on procède contre eux par les moyens de force économiques, financiers et militaires prévus pour garantir la paix : en effet, déclare l'article 17, alinéa 3, « si l'Etat invité, refusant d'accepter les obligations de membre de la Société, aux fins de règlement du différend, recourt à la guerre contre un membre de la Société, les dispositions de l'article 16 lui sont applicables ».

970[24]. — c) — DIFFÉRENDS ENTRE ETATS DONT AUCUN NE FAIT PARTIE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS. — Ici encore, sur l'invitation du Conseil, il peut être fait application des moyens juridiques de résoudre les litiges internationaux : la situation sera réglée comme dans l'hypothèse d'un différend entre Etats dont quelques uns sont membres de la Société (art. 17, alin. 1). Deux cas ont été prévus par le Pacte : *1er cas* : Tous les Etats acceptent l'invitation : les dispositions des articles 12 à 16 s'appliqueront « sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil. 2e *cas* : Tous les Etats refusent l'invitation: aux termes de l'article 17, alin. 4, « le

Conseil pourra prendre toutes mesures et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit ». Mais un 3e *cas* est possible : des Etats étrangers, les uns acceptent et les autres refusent l'invitation. Le Pacte n'a pas envisagé spécialement cette hypothèse. Il semble qu'on doive lui appliquer la solution admise pour le cas d'un différend entre un Etat membre de la Société et un Etat étranger qui n'accepte pas l'invitation du Conseil : si les Etats qui ont refusé l'invitation menacent d'attaquer ceux qui l'ont acceptée, on leur appliquera, conformément à l'article 17, alin. 3, les dispositions de l'article 16 du Pacte.

970[26]. — Telles sont, d'après le Pacte du 28 avril 1919, les moyens plus ou moins exclusivement juridiques auxquels, dans les diverses hypothèses qui peuvent se présenter, il est possible de recourir pour trancher les litiges internationaux. Le mécanisme admis par lui a apporté des modifications importantes à l'état de choses antérieur. Désormais tout différend, quel qu'en soit le caractère, même s'il intéresse l'existence ou l'honneur d'un Etat, devra *obligatoirement* soit faire l'objet d'un arbitrage, soit être soumis à l'examen du Conseil de la Société des Nations, et les parties litigantes s'engagent à ne pas recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai qui comprend tout le temps nécessaire à l'examen du litige, c'est-à-dire six mois en cas d'examen par le Conseil et un « délai raisonnable » en cas d'arbitrage, et en sus trois mois après le prononcé de la sentence arbitrale ou le rapport du Conseil : les passions auront ainsi le temps de se calmer. Et le Pacte sanctionne ces obligations en considérant que l'Etat qui s'abstient ou refuse de faire juger son différend ou qui n'attend pas un certain temps avant de faire appel à la violence se rend coupable d'un acte de guerre contre les membres de la Société des Nations, permettant à ceux-ci de prendre contre lui toutes mesures de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit, même des mesures de coercition économiques, financières et militaires. Peut-être eût-il été bon de fixer un délai dans lequel les parties litigantes auraient été tenues de soumettre leur différend à l'arbitrage ou à l'examen du Conseil. Mais il n'y a pas, et il ne pouvait pas y avoir certitude qu'après l'expiration des trois mois après le prononcé de la sentence arbitrale ou la décision du Conseil les parties exécuteront la première ou se conformeront à la seconde. En prévision d'une non exécution ou d'une non acceptation, le Pacte a toutefois reconnu à la Société des Nations le pouvoir d'user de moyens de persuasion ou de pression pour obtenir que les parties se conforment aux solutions imposées ou proposées : d'après le Pacte, la solution ne doit avoir vraiment un caractère *obligatoire* pour les Etats litigants que lorsqu'elle

est le résultat d'un arbitrage ou, si elle est le fait du Conseil, lorsqu'elle a été prise à l'unanimité de ses membres et a été acceptée par un des Etats en litige ; dans les autres cas, il n'y a plus obligation : cependant, même en ces cas, le Pacte reconnaît à la Société des Nations une possibilité de pression puisqu'il lui « réserve le droit d'agir comme elle le jugera nécessaire pour le maintien du droit et de la justice ».

970[26]. — Les dispositions du Pacte de la Société des Nations, tel que celui-ci a été constitué le 28 avril 1919, sont-elles vraiment capables d'amener la paix du monde? Le doute est permis. D'abord, le recours, à l'arbitrage, que l'article 12 paraît imposer, n'est obligatoire qu'en apparence, puisque, d'après l'article 13, ce sont en réalité seulement les différends susceptibles, *à leur avis*, d'une solution arbitrale, que les membres de la Société devront soumettre à l'arbitrage. Les délais qu'exigeront forcément la réunion et les délibérations du Conseil sont, d'autre part, de nature à faire craindre que l'Etat menacé d'une agression ne puisse pas être secouru à temps. Les moyens dont le Conseil peut user pour venir au secours de cet Etat seront-ils au surplus efficaces ? Et les membres qui le composent auront-ils la compétence, l'autorité et l'impartialité nécessaires pour résoudre d'une manière convenable les différends entre les Etats litigants ? Seule une force militaire imposante, qui serait l'armée commune de la Société des Nations, constamment à la disposition du Conseil et toujours prête à entrer en ligne, pourrait sauvegarder utilement la paix du monde : mais ce moyen lui-même n'est-il pas une utopie ? — On avait primitivement songé à l'instituer ; il fallut bien vite renoncer à ce projet.

970[27]. — La question de l'application des articles 12 et 15 du Pacte a été soulevée devant le Conseil de la Société des Nations au mois de septembre 1923, par une requête de la Grèce à la suite des exigences formulées par l'Italie après le meurtre survenu le 27 août, sur territoire grec, des membres italiens de la Commission internationale de délimitation de la frontière albanaise. L'Italie ayant prétendu, à la différence de la Grèce, que les articles 12 et 15 du Pacte ne pouvaient pas recevoir leur application dans l'espèce, le Conseil — l'affaire en litige ayant été portée devant la Conférence des ambassadeurs. — décida, le 22 septembre, de soumettre à un Comité de juristes l'interprétation de ces articles et tout spécialement celle de l'article 15. Les réponses du Comité de juristes furent approuvées dans les termes suivants, le 13 mars 1924, par le Conseil de la Société des Nations :

« I. Le Conseil, saisi par un membre de la Société des Nations d'un différend présenté par le membre comme « susceptible d'entraîner une rupture », conformément aux termes de l'article 15 du Pacte, ne doit pas, avant tout autre examen, soit à la demande

de l'autre partie, soit d'office, se prononcer sur le point de savoir si, dans l'espèce une telle qualification est bien fondée. — Le Conseil peut, à tout moment, apprécier la gravité du différend et règler en conséquence les modalités de son action.

« II. Quand un différend est, contrairement aux termes de l'article 15, alinéa 1, porté devant le Conseil, à la requête de l'une des parties, alors que ce même différend fait déjà l'objet d'une procédure arbitrale ou judiciaire quelconque, le Conseil doit se refuser à procéder à l'examen de la requête. — Si, d'accord entre les parties, la même affaire entre les dites parties se trouve avoir été précédemment portée devant une autre juridiction et s'y poursuivre régulièrement ou se poursuivre de même par une autre voie, il est conforme aux principes généraux du droit que le renvoi puisse être demandé et ordonné.

« III. Quand un différend susceptible d'entraîner une rupture est porté devant le Conseil, à la requête de l'une des parties, conformément aux termes de l'article 15, § 1, le cas envisagé par le paragraphe 8 de l'article 15 est le seul cas où le Conseil n'a pas à examiner le différend. — Notamment les réserves généralement admises dans la plupart des traités d'arbitrage ne peuvent faire l'objet d'une exception opposable par l'une des parties. — Le Comité croit utile de faire observer que, le échéant, le Conseil, en réglant les modalités de son action, devra tenir compte des engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage et les ententes régionales qui assurent le maintien de la paix.

« IV. Des mesures de coercition qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre, peuvent être conciliables ou non avec les termes des articles 12 et 15 du Pacte, et il appartient au Conseil, saisi du différend, de décider immédiatement, en s'inspirant de toutes les circonstances et de la nature des mesures prises, s'il y a lieu de recommander le maintien ou la cessation de celles-ci.

« V. La responsabilité d'un Etat pour crime politique commis sur la personne des étrangers sur son territoire, ne se trouve engagée que si cet Etat a négligé de prendre toutes les dispositions appropriées en vue de prévenir le crime et en vue de la poursuite, de l'arrestation et du jugement du criminel. — Le caractère public reconnu que revêt un étranger, les circonstances dans lesquelles il se trouve sur le territoire de l'Etat entraînent, pour celui-ci, un devoir de vigilance spéciale à son égard » (1).

Autre cas d'application des articles 12 et 15 du Pacte de la Société des Nations. — Le 18 décembre 1924, l'Albanie a demandé au

---

(1) Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations, t. III, p. 213; t. IV, p. 53.

Conseil de la Société des Nations d'intervenir auprès de la Yougoslavie en vertu des articles 12 et 15 du Pacte, en raison d'une agression armée dont elle se serait rendue coupable sur la frontière albanaise. Mais, à la date du 9 février 1925, le gouvernement albanais, reconnaissant le défaut de fondement de son accusation, a retiré la demande précédemment faite auprès du Conseil (1).

970[28]. — Aux termes de l'alinéa 8 de l'article 15 du Pacte, il est un cas où il ne peut pas s'agir de soumettre des différends à l'arbitrage ou à l'examen du Conseil: c'est celui où il s'agit de différends portant sur des « questions que le droit international laisse à la compétence exclusive des Etats ». Quelles matières font partie de cette sphère ? Il n'est pas toujours des plus aisé de déterminer les affaires « intérieures », « domestiques » des Etats. Le Comité de juristes et le Conseil de la Société des Nations, dans leur résolution interprétative de l'article 15, ont admis que « le cas envisagé par le paragraphe 8 de l'article 15 est le seul cas où le Conseil n'a pas à examiner le différend » (n° 970[27]) (2).

970[29]. — L'institution de la Cour permanente de justice internationale, étant devenue un fait définitif au mois de septembre 1921, a rendu désirable, dans l'intérêt d'une bonne économie du Pacte de la Société des Nations, que l'on mentionnât explicitement la procédure du règlement judiciaire par la Cour dans les articles du Pacte où étaient énumérées les diverses procédures de règlement des différends internationaux. La Commission des amendements au Pacte a donc suggéré à ce sujet des amendements aux articles 12, 13 et 15, et ces amendements, repris par la première commission de la deuxième session de l'Assemblée en 1921, ont été votés sans débat et à l'unanimité par cette Assemblée. Les amendements en question n'impliquaient aucun changement de fond ; ils ne constituaient que des modifications de pure forme, ajoutant le règlement judiciaire par la Cour permanente de justice internationale aux autres moyens, arbitrage et examen par le Conseil, déjà prévus pour résoudre les conflits entre Etats. Ils sont en effet les suivants :

1° L'article 12 du pacte sera ainsi rédigé :

« Tous les membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le

---

(1) V. Journal officiel de la Société des Nations, t. VI, mai 1925, p. 650.

(2) V. Castberg, *La compétence de la Société des nations concernant le règlement des différends internationaux*, R. D. I., 3e série, t. III, p. 195. — Fleïcher, *Le Pacte de la Société des Nations*, pp. 36 et s. — Paulus, *Les « affaires domestiques » de l'article 15, alinéa 8 du Pacte de la Société des Nations*, Revue de droit international, de sciences diplomatiques, politiques et sociales, t. II, 1924, p. 123. — Scelle, *Le Pacte des Nations*, pp. 311-315 et *L'élaboration du Pacte*, dans l'ouvrage publié par Rask Orstedfonden, p. 131.

soumettront, soit à la procédure de l'arbitrage *ou à un règlement judiciaire,* soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale *ou judiciaire,* ou le rapport du Conseil.

Dans tous les cas prévus par cet article, la *décision* doit être rendue dans un délai raisonnable, et le rapport du Conseil doit être établi dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend ».

2° L'article 13 sera ainsi conçu :

« Les membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale *ou judiciaire,* et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique. la question sera soumise intégralement à un règlement arbitral *ou judiciaire.* — Parmi ceux qui sont généralement susceptibles d'une solution arbitrale *ou ou judiciaire,* on déclare tels 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. — *La cause sera soumise à la Cour permanente de justice internationale, ou à toute juridiction ou cour désignée par les parties ou prévue dans leurs conventions antérieures.* — Les membres de la Société des Nations s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues, et à ne pas recourir à la guerre contre tout membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet ».

3° Enfin, le premier alinéa de l'article 15 sera rédigé comme suit :

« S'il s'élève entre les membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture et si ce différend n'est pas soumis à l'arbitrage *ou à un règlement judiciaire* prévu à l'article 13, les membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil. A cet effet, il suffit que l'un deux avise de ce différend le secrétaire général, qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complet » (1).

Ces trois amendements sont entrés en vigueur le 26 septembre 1924, ayant été, à cette date, conformément à l'article 26 du Pacte, ratifiés par les membres de la Société des Nations dont les représentants composent le Conseil et par la majorité de ceux dont les représentants forment l'Assemblée (2).

---

(1) Les passages soulignés sont les amendements aux articles du Pacte.

(2) V. Recueil des traités de la Société des Nations, t. XXIX, pp. 68, 74 et 80.

§ 2. — Cour de justice internationale (1)

970[30]. — C'est par le moyen de l'arbitrage qu'avant l'institution de la Société des Nations on avait toujours cherché à résoudre pacifiquement les conflits entre les Etats: la Conférence de la Haye de 1899 avait dressé une liste d'arbitres sur laquelle les Etats devaient dans chaque cas choisir leurs juges, et celle de 1907 avait tenté, sans d'ailleurs y réussir, de substituer à ce cadre d'arbitres constitutif de tribunaux éphémères une cour de justice arbitrale réellement permanente. Mais l'expérience a montré que des arbitres inclinent souvent à se considérer en médiateurs plutôt qu'en interprètes fidèles du droit, en diplomates plutôt qu'en juges, en conciliateurs appelés à prononcer entre Etats de la manière la moins pénible pour chacun d'eux plutôt qu'en magistrats appelés à tenir rigoureusement égales les balances de la justice (2). Or cette disposition n'est pas sans présenter des inconvénients, surtout dans les cas de litiges ayant un caractère purement juridique. Elle peut en effet détourner les Etats de recourir à la voie judiciaire pour la solution de leurs différends. Et, de fait, le nombre des affaires qui furent déférées à la juridiction arbitrale de la Haye n'a pas été aussi grand qu'on l'avait espéré. Aussi l'idée a-t-elle apparu peu à peu d'établir une Cour de justice proprement dite à côté de la Cour d'arbitrage prévue en 1899 ou entrevue en 1907.

970[31]. — Elle se fit jour d'abord chez les publicistes. « Le seul remède (aux inconvénients de l'arbitrage), dit Nys en 1910 (3),

---

(1) V. De Bustamante, *La cour permanente de justice internationale*, 1 broch., 1923 et 1 vol., trad. franç. Goulé, 1925.—Diena, *L'organisation d'une Cour permanente de justice intrnationale*, Le Drapeau bleu, 1921, n° 16/17. — Hyll, *The permanent Court of international justice*, A. J., 1920, p. 387. — Morellet, *L'organisation de la Cour permanente de justice internationale*, 1921. — Politis, *La justice internationale*, 1924. — Rougier, *La première Assemblée de la Société des Nations*, n°s 42 et s., R. D. I. P., 2e série, t. III, pp. 279 et s. — Salvioli, *La Corte permanente di giustizia internazionale*, R. I.,, 1923 et 1924. — Brown Scott, *Une Cour de justice internationale*, 1918; *A permanent Court of international justice*, A. J., 1920, p. 581; *The project of a permanent Court of international justice and resolutions of the advisory Commitee of jurists*, 1920; *The permanent Court of international justice*, A. J., 1921, p. 260. — Travers, *La Cour permanente de justice internationale*, R. D. I. P., 2e série, t. VII, p. 32. — Ch. de Visscher, *La cour permanente de justice internationale*, 1923. — Wehberg, *The problem of on international court of justice*, 1918.

(2) Rapport de M. de Lapradelle devant le comité consultatif de juristes chargé d'organiser une cour permanente de justice internationale, Procès-verbaux des séances du Comité, p. 694.

(3) Nys, *La nécessité d'un tribunal permanent*. Bulletin de la Société américaine pour le règlement judiciaire des conflits internationaux, 1910, p. 8.

est la création d'un tribunal technique où siègeront des jurisconsultes, où des directions uniformes de jurisprudence domineront et trancheront d'une manière nécessaire des espèces semblables, enrichissant ainsi la jurisprudence du droit international, et où une juridiction d'appel corrigera les erreurs de jugement qui auraient pu se glisser dans les décisions de première instance ». « Une cour permanente de justice internationale doit être ajoutée à côté de la cour d'arbitrage de la Haye », déclare à son tour en 1916 M. Thomas Raerbun White (1). — Elle se propagea ensuite parmi les associations scientifiques. En 1913, la commission de l'Union interparlementaire chargée d'étudier l'organisation judiciaire internationale prépara un projet en 21 articles relatif à l'établissement d'une Cour internationale de justice (2); et, en 1915, l'Organisation centrale pour une paix durable formula la disposition suivante comme l'un des articles de son programme minimum : « Les Etats conviendront de soumettre leurs différends à une procédure pacifique. Dans ce but, à côté de la Cour d'arbitrage de la Haye seront créés : *a*) une Cour permanente de justice internationale, *b*) un Conseil international d'enquête et de conciliation » (3). Ce fut aussi une cour de justice internationale, dont le prototype serait la Cour suprême des Etats-Unis, que l'Institut américain de droit international réclama en 1917 dans une de ses recommandations de la Havane (4).

970[32]. — Il fallut cependant les horreurs de quatre années de guerre pour que les gouvernements se décidassent à envisager l'établissement d'une institution organique de la justice du monde. C'est à la conférence de la paix de Paris, ouverte le 18 janvier 1919, qu'ils songèrent à s'en occuper, lorsqu'ils pensèrent constituer une Société des Nations. Et encore n'y songèrent-ils pas de suite. Aucune trace de cour permanente de justice internationale ne se trouve dans les projets de Lord Robert Cecil ou du général Smuts ; aucune trace non plus dans les deux premiers projets américains. La nécessité d'un tribunal international s'affirma seulement dans le premier projet anglo-américain d'une Société des Nations, qui prévoit dans son chapitre II, art. 2, 4 et 7, une « Cour de droit international ». Cette cour s'est appelée « Cour permanente de justice internationale » quelques jours plus tard,

---

(1) Recueil de rapports sur les différents points du programme minimum de l'organisation centrale pour une paix durable, 1916, pp. 336-337.

(2) V. le texte de ce projet dans Lange, *Les conditions d'une paix durable : exposé des travaux de l'Union interparlementaire*, 1917, p. 16.

(3) V. Recueil de rapports.

(4) Acte final de la session de la Havane de l'Institut américain de droit international, 1917, pp. 35 et s., 113.

dans les bases de discussions du 3 février 1919 (art. 11 et 12). Et c'est sous ce dernier nom qu'elle fut introduite dans les deux versions du Pacte de la Société des Nations que la Conférence adopta successivement le 14 février et le 28 avril 1919 (1).

Mais si la Conférence de Paris a décidé ainsi l'institution d'une Cour de justice, elle s'est abstenue d'en déterminer l'organisation, la compétence et la procédure. Elle ne lui a en effet consacré dans le Pacte de la Société des Nations qu'un seul article, l'article 14, qui a, en ces termes, chargé le Conseil de la Société d'en dresser les statuts : « Le Conseil est chargé de préparer 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. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point, dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée ».

970[33]. — En exécution de cette mission, le Conseil a, le 13 février 1920, un mois après l'entrée en vigueur du Pacte (10 janvier), confié à une Commission de jurisconsultes le soin d'arrêter le plan d'une cour de justice. Cette commission, composée de délégués des Etats-Unis d'Amérique, de la Belgique, du Brésil, de l'Espagne, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, du Japon, des Pays-Bas et de la Norvège, s'est réunie à la Haye le 16 juin et y a poursuivi ses travaux jusqu'au 24 juillet (2).

---

(1) Des auteurs américains, notamment M. Brown Scott (*Judicial settlement of controversies between the States of the American Union: an analysis of cases decided in the Suprême Court of the United States*, 1919), voient dans la Cour suprême des Etats-Unis le prototype d'une cour permanente de justice entre nations. C'est peut-être exagérer quelque peu le caractère international de la haute juridiction américaine. (Comp. Willoughby, A. J., 1920, pp. 683 et s.). — V. aussi Thomas Willing Balch, *A world Court in the light of the United States suprême Court*, 1918.

(2) Le Conseil de la Société des Nations, dans sa deuxième session, tenue à Londres, et qui s'est terminée le 13 février 1920, a décidé, sur le rapport de M. Léon Bourgeois, de confier à un comité international de 12 jurisconsultes l'étude des questions relatives à l'établissement d'une cour de justice internationale. Les 12 membres composant ce comité ont été : MM. le baron Descamps, ministre d'Etat belge et professeur de droit international à l'Université de Louvain; Drago, ancien ministre des affaires étrangères de la République Argentine; Fadda, professeur de droit romain à l'Université de Naples; Fromageot, conseiller juridique au ministère des affaires étrangères de France (remplacé par M. de Lapradelle, professeur de droit des gens à l'Université de Paris); Gram, ancien juge des tribunaux mixtes égyptiens, ancien juge à la cour suprême de Norvège; docteur Loder, conseiller à la Cour de Cassation de Hollande; lord Phillimore, du conseil privé du roi d'Angleterre, lord juge d'appel; Elihu Root, secrétaire d'Etat à Washington; Vesnitch, ministre de Serbie à Paris; Satsuo Akidzuki, ancien ambassadeur du Japon à Vienne; Raphaël Altamira, sénateur, professeur de droit à l'Université de Madrid; Clovis Bevilaqua, professeur de droit et conseiller légal, ministre des affaires étrangères du Brésil.

L'œuvre était délicate. Les commissaires ne demeurèrent pas toutefois livrés à leurs seules inspirations. Depuis la conclusion des armistices qui avaient mis fin aux hostilités et en prévision de la conférence de la paix qui allait se réunir, de nombreux projets pour l'organisation du monde avaient été en effet rédigés, non seulement par des jurisconsultes, mais par des gouvernements, des conférences intergouvernementales et des associations scientifiques de toutes les nationalités. Les plus importants de ces projets furent : 1° un projet suisse de novembre 1918-janvier 1919 sur la création d'une Ligue des Nations (art. 12-16) ; 2° un projet du gouvernement italien pour la constitution d'une Société des Nations, 1919 (art. 18-24) ; 3° un projet pour la création d'une Société des Nations, présenté le 9 mai 1919 au Président de la Conférence de la Paix par la délégation allemande (art. 14 et 15) ; 4° un projet du 23 juin 1919 relatif à une Société des Nations, présenté à la Conférence de la Paix par la délégation autrichienne (Annexe A, art. 13 et annexe B) ; 5° un projet pour une organisation juridique internationale, préparé par trois comités nommés par les gouvernements de Danemark, de Norvège et de Suède, février 1919 (art. 10-17) ; 6° un projet de cour de justice internationale élaboré par un comité nommé par le gouvernement danois, août 1919 (art. 1-7) ; 7° un projet rédigé par un comité nommé par le gouvernement norvégien, août 1919 (art. 1-7) ; 8° un projet suédois concernant une Cour permanente de justice internationale, août 1919 (art. 1-7) ; 9° un projet néerlandais sur une cour permanente de justice internationale, fin 1919 (art. 1-5 et 7) ; 10° un projet sur une cour de justice rédigé à la Haye du 16 au 27 février 1920 par les représentants officiels du Danemark, de la Norvège, des Pays-Bas, de la Suède et de la Suisse (art. 4-9) (1) ; 11° un projet de Cour de justice interna-

---

(1) Au mois de février 1920, le gouvernement des Pays-Bas a adressé à la Suisse, à la Suède, au Danemark et à la Norvège une invitation à une Conférence destinée à établir un projet commun de la Cour de justice internationale prévue par l'article 14 du pacte de 1919 sur la Société des Nations. Cette conférence qui s'est réunie à la Haye le 16 février a, le 27, abouti à la rédaction d'un projet commun, accompagné d'un bref mémoire explicatif, que le gouvernement néerlandais a été chargé de transmettre, au nom des cinq gouvernements, au secrétariat de la Société des Nations. Les principes directeurs sur lesquels les délégués se sont trouvés d'accord ont été les suivants: 1° Egalité absolue des Etats pour la nomination des juges et juges suppléants, nomination qui se fera par l'Assemblée nationale; 2° Séparation absolue des conceptions de l'arbitrage et de la justice; 3° Elimination de la cour et de sa sphère d'influence de toute influence politique; 4° Indépendance totale du juge dans l'exercice de ses fonctions vis-à-vis de l'Etat dont il est ressortissant; 5° Les recommandations à l'égard des candidats seront faites par les Etats membres de la Ligue; 6° Les plus hautes autorités des magistratures judiciaire et adminis-

tionale préparé à Paris par l'Union juridique internationale, mai 1920 (art. Ier) ; 12° un projet pour l'organisation et la juridiction de la Cour permanente de justice internationale, proposé les 30 juin-1er juillet à la Commission des juristes par deux de ses membres, MM. Root et Phillimore (art. 1-32) (1).

Ainsi documenté, le comité des juristes rédigea un avant-projet en 62 articles qui, adopté à l'unanimité, sur le rapport de M. de Lapradelle, fut aussitôt soumis au Conseil de la Société des Nations, dans sa réunion de Saint-Sébastien, où il fut rapporté par M. Léon Bourgeois. Le rapport de ce dernier, accepté le 5 août 1920, appelait particulièrement l'attention sur deux points : le mode de nomination des juges et la composition de la Cour à raison de la nationalité des parties en cause. Après un nouveau rapport du même membre de la Société des Nations, l'avant-projet des juristes fut, le 27 octobre, adopté à Bruxelles par le Conseil, avec certaines modifications, notamment en ce qui

---

trative et les facultés de droit des universités des Etats membres de la Ligue participeront à la composition des listes de candidats; 7° Les juges seront élus pour neuf neuf ans ou à vie, et ils auront domicile au siège de la cour; 8° Tous les Etats, même ceux qui ne sont pas membres de la Ligue, auront accès à la cour comme demandeurs; 9° La cour ne connaîtra des intérêts particuliers que pour autant que les Etats qu'ils concernent la chargeront de les faire valoir; 10° La cour ne pourra connaître que des différends d'un caractère international; 11° La procédure sera analogue à celle fixée par les conventions de la deuxième Conférence de la paix de la Haye de 1907; 12° Chaque partie paiera ses propres frais. — Les délégués à la Conférence étaient: pour la Hollande: M. Loder, membre du Conseil suprême de la justice des Pays-Bas, M. Limburg, docteur en droit, ex-député, et M. Van Vollenhoven, professeur à l'université de Leyde; pour le Danemark: M. Krag, ministre du Danemark en Hollande, et M. Otto Wadsted, chargé d'affaires; pour la Norvège: M. Hvitfeld, chargé d'affaires à la Haye, et M. Lie, professeur à l'université de Christiania; pour la Suède: le baron Marks, M. von Wuertemberg, ex-ministre, ex-membre de la haute-cour de justice suédoise, et le baron Adelswaerd, ex-ministre des finances et membre du Sénat; pour la Suisse: M. Carlin, ministre de Suisse à la Haye, et M. Eugène Huber, professeur à Berne. — Le texte du projet élaboré par la conférence des représentants du Danemark, de la Norvège, des Pays-Bas, de la Suède et de la Suisse a été publié dans le Bulletin intermédiaire international, t. III, juillet 1920, p. 90. — Des projets du tribunal mondial ont été rédigés aussi par de simples particuliers. V. notamment la monographie de M. Nyholm, *Le tribunal mondial*, 1918, sur l'institution d'une cour de justice internationale (J. I. P., t. XLVI, p. 633).

(1) V. le texte du projet de l'Union juridique internationale dans les Comptes rendus de ses travaux, session de mai 1920. — Pour les autres projets, en dehors des txtes officiels en langue française, on en trouve une traduction anglaise dans Brown Scott, *The project of a permanent court of international justice*, 1920, pp. 197 et s. — Les procès-verbaux des séances du comité des juristes contiennent, en dehors du projet Root-Phillimore (pp. 298 et 326), un tableau synoptique de tous les projets indiqués (pp. 51 et s.).

concerne la compétence et la procédure, l'emploi des langues, l'effet obligatoire de la décision. Le projet du Conseil, transmis à l'Assemblée de la Société des Nations qui tint à Genève sa première réunion en novembre et en décembre 1920, fut, après quelques légères retouches, voté par elle à l'unanimité dans sa séance du 13 décembre.

970[34]. — Comme son nom l'indique, la Cour instituée à Genève par la Société des Nations est une Cour *de justice* et non pas une Cour *d'arbitrage*. Et il résulte des dispositions qui l'ont établie qu'elle a un caractère vraiment permanent. Elle ne doit pas, d'ailleurs, se substituer à la Cour d'arbitrage organisée par les conventions de la Haye de 1899 et de 1907 : les Etats auront désormais pour résoudre pacifiquement leurs litiges deux sortes de juridictions, l'une d'ordre arbitral, l'autre d'ordre judiciaire. C'est ce que, conformément aux articles 13 et 14 du Pacte du 28 avril 1919, déclare expressément l'article 1[er] des statuts de la Cour de justice : « Indépendamment de la Cour d'arbitrage organisée par les conventions de la Haye de 1899 et de 1907 et des tribunaux spéciaux d'arbitres, auxquels les Etats demeurent toujours libres de confier la solution de leurs différends, il est institué, conformément à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, une Cour permanente de justice internationale ». Organe judiciaire de la Société des Nations, la Cour de justice ne doit être constituée qu'entre membres de cette Société, ainsi que le constate l'article 4 des statuts.

Le texte de Genève, qui constitue ce qu'on appelle le Statut de la Cour de justice (1), a réglementé, d'une manière détaillée, l'*organisation*, la *compétence* et la *procédure* de la Cour nouvelle.

970[35]. — 1° *Organisation*. — La Cour se compose de 15 membres : 11 juges titulaires et 4 juges suppléants ; l'Assemblée de la Société des Nations, sur la proposition du Conseil, peut éventuellement en augmenter le nombre à concurrence de 15 juges titulaires et 6 juges suppléants (art. 3). — Comment les juges sont-ils nommés ? Les membres de la Cour sont élus par l'Assemblée et par le Conseil de la Société des Nations : pour être élu, il faut réunir la majorité absolue des voix dans l'Assemblée et dans le Conseil, qui procèdent aux élections indépendamment l'un de l'autre (art. 4, 8, 10). L'Assemblée et le Conseil n'ont pas toutefois toute liberté pour choisir les juges. Ils doivent les choisir sur une liste qui leur est soumise (art. 4). Suivant quelles règles cette liste est-elle constituée ? Ce sont, dans chaque pays, les groupes nationaux de la Cour d'arbitrage de la Haye qui la

---

(1) V. le texte du Statut de la Cour du 13 décembre 1920, dans le Recueil des traités de la Société des Nations, t. VI, pp. 379-390.

dressent. Mais il se peut que des pays soient membres de la Société des Nations et ne soient pas représentés à la Cour d'arbitrage: les gouvernements de ces pays désigneront quatre personnes au plus, d'une compétence reconnue dans les questions de droit international et jouissant de la plus haute considération morale, pour procéder à la présentation des candidats à la Cour de justice (art. 4)). Des pays qui sont représentés à la cour d'arbitrage mais ne sont pas membres de la Société des Nations ont-ils un droit de présentation ? Ce droit n'appartient qu'aux Etats non membres qui sont mentionnés à l'annexe du Pacte de la Société des Nations (art. 5, alin. 1). Les groupes nationaux de la Cour d'arbitrage et ceux constitués par les pays de la Société non représentés à cette Cour procèderont, dans chaque Etat, après avoir, s'ils le jugent bon, consulté la plus haute cour de justice, les Facultés et Ecoles de droit, les Académies nationales et les sections nationales d'Académies internationales vouées à l'étude du droit, à la présentation de quatre personnes au plus, dont deux seulement peuvent être de leur nationalité. Ces personnes seront prises par les groupes parmi celles jouissant de la plus haute considération morale et qui réunissent les conditions requises pour l'exercice dans leurs pays respectifs des plus hautes fonctions judiciaires ou qui sont des jurisconsultes possédant une compétence notoire en matière de droit international (art. 5, 6 et 9). Ces personnes doivent appartenir par leur nationalité à des pays membres de la Société des Nations ou à des pays non membres mais inscrits à l'annexe du Pacte (arg. art. 5, alin. 1). L'Assemblée et le Conseil, par les choix qu'ils feront sur la liste, devront faire en sorte d'assurer dans l'ensemble la représentation des grandes formes de civilisation et des principaux systèmes juridiques du monde (1). Les membres de la Cour sont élus pour

---

(1) Telle était également la formule proposée par le comité des juristes de la Haye. L'Union juridique internationale, s'inspirant d'une idée analogue, avait demandé qu'il y eût dans la Cour « huit titulaires et trois suppléants d'une nationalité *européenne*, cinq titulaires et deux suppléants d'une nationalité *américaine*, deux titulaires et un suppléant d'une nationalité *asiatique* ». Déjà, à la Conférence de la Paix de la Haye de 1907, pour la formation de la Cour permanente d'arbitrage ou de la Cour de justice arbitrale, des représentants des Etats-Unis, M. Choate et M. James Brown Scott, avaient préconisé la représentation des grands systèmes juridiques du monde entier (Actes et documents, t. II, p. 311 et t. I, pp. 347 et s.), et leur idée avait reçu son application, car, dans le projet d'établissement d'une Cour de justice arbitrale annexé au premier vœu de la conférence, il était dit que cette cour devait réunir des « juges représentant *les divers systèmes juridiques du monde* ». On doit encore noter que la déclaration navale de Londres du 26 février 1909 a fait allusion dans son préambule aux « *méthodes divergentes* » dont les principes généraux du droit international sont souvent l'objet dans leur application pratique.

neuf ans et sont rééligibles. V. art. 2 et s. — Le mode de nomination des juges à la fois par l'Assemblée, où les petits Etats dominent sur les grands, et par le Conseil, où au contraire les grandes puissances font la loi aux petites, présentait l'avantage, aux yeux de la Société des Nations, d'égaliser la situation entre tous les Etats, d'éviter les dangers de coaliser des grands Etats contre les petits ou des petits contre les grands. C'était le système qu'avait préconisé le Comité des juristes de la Haye. Certains projets, comme celui des cinq puissances neutres de la Haye (février 1920) ou celui de l'Union juridique internationale, avaient prévu l'élection des juges par les seuls membres de l'Assemblée ; d'autres, comme le projet italien, en avaient chargé les gouvernements mêmes des Etats; à la réunion des juristes quelques-uns avaient proposé de laisser à la cour d'arbitrage de la Haye la détermination des juges de la Cour de justice : c'eût été placer la cour nouvelle dans la dépendance de l'ancienne. En ce qui concerne l'établissement de la liste des candidats, le procédé admis à Genève a également reproduit celui qu'avaient indiqué les juristes à la Haye ; les autres projets avaient confié la désignation des candidats soit directement aux gouvernements des Etats (projets danois, norvégien, suédois, suisse, allemand), soit à certains collèges judiciaires, aux facultés de droit des universités nationales et aux gouvernements (projet néerlandais), soit aux membres de la Société des Nations (projets des cinq puissances neutres et de l'Union juridique internationale). Le système de la désignation par les groupes nationaux des membres de la Cour d'arbitrage, à la différence de celui de la présentation directe par les gouvernements, permet de soustraire davantage les juges aux ambiances de la politique particulière de chaque pays et rend plus facile le choix de magistrats étrangers au pays qu'ils représentent : c'est pour ce double motif que la Société des Nations lui a donné la préférence. — Il se peut qu'à la suite de plusieurs scrutins, l'Assemblée et le Conseil n'arrivent pas à se mettre d'accord sur la désignation d'un juge ou d'un juge suppléant, chacun des organismes persistant à voter pour une individualité différente. Alors, d'après l'article 12 du statut de la Cour, « si, après la troisième séance d'élection, il reste encore des sièges à pourvoir, il peut être à tout moment formé, sur la demande soit de l'Assemblée, soit au Conseil, une Commission médiatrice de six membres, nommés trois par l'Assemblée, trois par le Conseil, en vue de choisir pour chaque siège non pourvu un nom à présenter à l'adoption séparée de l'Assemblée et du Conseil ». Le cas s'est présenté en 1921, lors de la première élection des membres de la Cour de justice : pour une place de juge suppléant, l'Assemblée s'obstina à désigner M. Alvarez et le Conseil M. Descamps ; une

Commission médiatrice fut instituée et le résultat de son institution fut l'élection de M. Beichmann (1). — Le siège de la Cour est à la Haye (art. 22).— C'est, en principe, toujours en séance plénière, c'est-à-dire en présence des 11 juges titulaires, complétés en cas d'absence par des juges suppléants, et si 11 juges ne sont pas disponibles en présence d'un minimum de 9 juges que la Cour doit exercer ses attributions (art. 25). Cependant, par exception, la cour peut, dans certains cas et pour certaines affaires, siéger avec un nombre de juges moins élevé : des chambres spéciales sont en effet constituées dans la Cour, qui, sur la demande des parties, statueront en procédure sommaire (3 juges) (art. 29), pour les affaires concernant le travail (5 juges assistés de 4 assesseurs techniques) (art. 26), et pour les affaires relatives au transit et aux communications (5 juges et 4 assesseurs techniques) (art. 27).

970[30]. — Les membres de la Cour, tout au moins ses membres titulaires, sont frappés de certaines incompatibilités : ils ne peuvent exercer aucune fonction publique ou administrative, ils ne peuvent être ni agents, ni conseils, ni avocats dans aucune affaire d'ordre international. Ils jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques (art. 16, 17, 19). — La Cour tient chaque année une session qui commence le 15 juin ; elle peut, si c'est nécessaire, tenir des sessions extraordinaires (art. 23). — Elle a un président et un vice-président élus pour trois ans et rééligibles; elle nomme son greffier. Le président et le greffier doivent résider à la Haye (art. 21, 22). — Les juges reçoivent des indemnités annuelles fixées par l'Assemblée de la Société des Nations sur la proposition du Conseil; ils ont droit à des frais de voyage (art. 32). — Devant la Cour de justice il n'y a pas lieu à la récusation des juges appartenant à la nationalité des Etats en cause ; bien au contraire, chacun des Etats a le droit d'être représenté dans le tribunal par un juge de sa nationalité: si la Cour compte sur le siège un juge de la nationalité d'une seule des parties ou ne compte aucun juge de la nationalité des parties, la partie non représentée, dans le premier cas, et les deux parties, dans le second, peuvent désigner pour siéger un juge suppléant national et, à défaut de juge suppléant national, choisir un juge pris de préférence parmi les personnes présentées comme candidats par les groupes nationaux d'arbitrage (art. 31) (2).

---

(1) V. Actes de la deuxième Assemblée de la Société des Nations. Séances plénières, pp. 235 et s., 290-291.

(2) La première Cour de justice internationale, telle que l'ont constituée les élections de l'Assemmblée et du Conseil de la Société des Nations, à Genève, le 14 septembre 1921, a été composée ainsi qu'il suit:

970[37]. — 2° *Compétence.* — A quels plaideurs la Cour est-elle ouverte ?

A. Aux particuliers contre des Etats ou seulement à des Etats contre des Etats ? — C'est entre les Etats *seuls* que la Cour est compétente, aux termes des articles 34 et 35 des statuts. C'était déjà la solution du projet du Comité des juristes à la Haye et du projet du Conseil de la Société des Nations adopté à Bruxelles (art. 31 et 32). Mais il semble qu'un Etat pourrait soumettre à la Cour des droits qu'il ferait valoir, aux termes du droit des gens, en faveur des particuliers : telle était l'opinion exprimée par le Comité des juristes (rapport de Lapradelle).

B. Si la Cour est ouverte à des Etats contre les Etats, est-ce uniquement à ceux qui sont actuellement membres de la Société des Nations ? — L'article 35 des Statuts dispose que « la Cour est ouverte aux membres de la Société des Nations ainsi qu'aux Etats mentionnés à l'Annexe du Pacte (de la Société des Nations) ». Il résulte de là que la Cour est ouverte non seulement à tous les Etats membres effectifs de la Société des Nations, mais à ceux qui, figurant à l'annexe du Pacte comme signataires ou comme invités à y adhérer, ne sont pas encore entrés dans la Société (comme les Etats-Unis). — Que décider pour les Etats ne figurant pas à l'annexe du pacte et qui n'y ont pas accédé ou n'ont pas encore donné les garanties nécessaires pour y être admis? C'est, d'après l'article 35, au Conseil de la Société des Nations qu'il appartient de régler les conditions auxquelles la Cour leur est ouverte, sous réserve des dispositions particulières des traités en vigueur et, dans tous les cas, sans qu'il puisse en résulter pour les parties aucune inégalité devant la Cour. Le Conseil, par une résolution du 17 mai 1922, a décidé que, pour pouvoir agir devant la Cour, un Etat non membre de la Société des Nations ou non mentionné dans l'annexe du pacte devra, par une déclaration particulière ou générale, avoir déposé préalablement au greffe de la Cour une déclaration par laquelle il accepte la juridiction de celle-ci conformément au Pacte de la Société des Nations et aux termes et conditions du statut et du règlement de la Cour, en s'engageant à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout Etat qui s'y conformera.

Juges titulaires MM. Altamira (Espagne); Anzilotti (Italie); Barbosa (Brésil); de Bustamante (Cuba); lord Finlay (Grande-Bretagne); Max Huber (Suisse); Loder (Pays-Bas); Bassett Moore (Etats-Unis); Nyholm (Danemark); Oda (Japon); Weiss (France).

Juges suppléants: MM. Beichmann (Norvège); Negulesco (Roumanie); Wang (Chine); Vovannovitch (Yougoslavie).

La Cour a choisi pour son président M. Loder et pour son vice-président M. Weiss. — En 1924, M. Max Huber devint président à la place de M. Loder.

C. Est-ce seulement à des plaideurs *volontaires* que la Cour est ouverte ? La Cour n'a-t-elle pas au contraire une compétence *obligatoire* ? — C'est là une des questions les plus importantes du sujet. Elle a donné lieu devant le Comité des juristes, le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations à des systèmes différents.

Premier système: Le Comité des juristes a décidé, par son article 34, qu' « entre Etats membres de la Société des Nations la Cour statue sans convention spéciale sur les différends d'ordre juridique qui ont pour objet : *a*) l'interprétation d'un traité ; *b*) tout point de droit international ; *c*) la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international; *d*) la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'une engagement international ; *e*) l'interprétation d'une sentence rendue par la Cour ». C'était proclamer la compétence obligatoire de la Cour, et d'une manière très large, puisqu'on lui attribuait compétence pour toute question de droit international. En dehors des cas ainsi énumérés de compétence obligatoire, le Comité a ajouté que « la Cour connaît également de tous différends de quelque nature qu'ils soient, qui lui sont soumis par la convention soit générale, soit spéciale des parties ». En cas de contestation sur le point de savoir si un différend rentre dans telle ou telle des catégories indiquées, c'est, d'après le Comité des juristes, la Cour qui doit décider.

Deuxième système: C'est à un système tout autre que s'est rallié à Bruxelles le Conseil de la Société des Nations. Pour lui, la compétence de la Cour ne saurait jamais être que conventionnelle. Il a estimé que les articles 12, 13 et 14 du Pacte de la Société des Nations imposaient cette solution, car ces articles laissent aux parties un libre choix sur l'institution devant laquelle elles entendent porter le différend qui les divise. Il a donc décidé (art. 33) que « la compétence de la Cour est réglée par les articles 12, 13 et 14 du Pacte ». Mais il a ajouté (art. 34) : « Sans préjudice de la faculté conférée par l'article 12 du Pacte aux parties à un litige de le soumettre soit à la procédure judiciaire ou arbitrale, soit à l'examen du Conseil, la Cour connaîtra sans convention spéciale des litiges dont le règlement est confié à elle ou à la juridiction instituée par la Société des Nations aux termes des traités en vigueur ».

Troisième système : Le système adopté par l'Assemblée de Genève est un système transactionnel entre celui du Comité des juristes et celui du Conseil : la compétence de la Cour est en principe conventionnelle, mais elle peut devenir obligatoire, dans certains cas, pour les membres de la Société et les Etats mentionnés à l'Annexe du Pacte qui manifesteront la volonté qu'il en soit ainsi. L'article 36 du statut déclare en effet : « La compé-

tence de la Cour s'étend à toutes affaires que les parties lui soumettront, ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur. Les membres de la Société et Etats mentionnés à l'annexe du Pacte pourront, soit lors de la signature ou de la ratification du protocole auquel le présent acte est joint, soit ultérieurement, déclarer reconnaître dès à présent comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, vis-à-vis de tout autre membre ou Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur toutes ou quelques-unes des catégories de différends d'ordre juridique ayant pour objet : *a*) l'interprétation d'un traité; *b*) tout point de droit international; *c*) la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international; *d*) la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international. La déclaration ci-dessus visée pourra être faite purement et simplement ou sous condition de réciprocité de la part de plusieurs ou de certains membres ou Etats, ou pour un délai déterminé ».

Ainsi, aux termes de l'article 36 du statut, en dehors des cas où exceptionnellement elle peut être obligatoire, la compétence de la Cour s'étend : 1° à toutes les affaires que les parties lui soumettent ; 2° à tous les cas spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur. Pour les affaires que les parties soumettent à la Cour, la pièce introductive d'instance est l'acte portant notification du compromis où est stipulée l'entente. Les traités et conventions qui prévoient la compétence de la Cour sont de diverses catégories: traités de paix de 1919-1920-1923; dispositions relatives à la protection des minorités ; mandats confiés à certains membres de la Société des Nations sur quelques colonies et territoires en vertu de l'article 22 du Pacte ; accords généraux internationaux ; traités politiques, d'alliance, de commerce et de navigation; traités d'arbitrage et de conciliation.

D. La Cour est compétente pour déterminer sa propre compétence en vertu du dernier alinéa de l'article 36 du Statut, qui est ainsi conçu : « En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide ».

En cas de contestation sur le sens et la portée d'un arrêt rendu par elle, c'est à la Cour qu'il appartient de l'interpréter.

D'après l'article 61 du Statut, la revision d'un arrêt de la Cour ne peut être demandée qu'à raison de la découverte d'un fait de nature à exercer une influence décisive et qui, avant le prononcé de l'arrêt, était inconnu de la Cour et de la partie qui demande la revision, sans qu'il y ait, de sa part, faute à l'ignorer ; la demande en revision doit être formée au plus tard dans le délai de six mois après la découverte du fait nouveau ; aucune demande ne peut avoir lieu après l'expiration d'un délai de dix

ans à dater de l'arrêt. La procédure d'intervention est recevable devant la Cour de justice.

E. — En principe, pour toutes les questions dont elle est susceptible de connaître, la Cour de justice doit statuer, composée de 11 ou au minimum de 9 juges. Mais quelques questions particulières peuvent en certains cas lui être soumises dans des conditions un peu spéciales. — Les affaires concernant le travail, spécialement celles visées dans la partie XIII des traités de paix de 1919-1920, et les affaires relatives aux communications et au transit, peuvent être, sur la demande des parties, déférées à des chambres spéciales, composées, non pas de 11 ou au moins de 9 juges, mais seulement de 5 juges assistés de 4 assesseurs techniques siégeant avec voix consultative : c'est ce qui résulte des articles 26 et 27 du Statut de la Cour. — D'autre part, aux termes de l'article 29 du Statut, les affaires qui, d'après les parties, réclament une prompte expédition peuvent, à leur demande, être portées devant une chambre spéciale, composée de trois juges, qui statuera en procédure sommaire (Comp. n° 970[35]).

970[38]. — Comment la Cour doit-elle procéder dans les limites de sa compétence ? L'Assemblée de Genève n'a pas admis, d'une manière générale, comme l'avait fait la conférence de la Haye pour la Cour internationale des prises, que la Cour pût, si des règles généralement reconnues n'existent pas, statuer d'après les principes généraux de la justice et de l'équité. L'article 38 des statuts a déclaré que la Cour doit appliquer d'abord les règles conventionnelles, ensuite, à défaut de conventions soit générales soit spéciales, la coutume internationale dont la continuité atteste une pratique commune, ultérieurement les principes généraux du droit reconnus par les nations civilisées, enfin les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés des différentes nations, en tant que moyens auxiliaires de la détermination des règles de droit. Toutefois, aux termes du même article la Cour a la faculté, « si les parties sont d'accord », de statuer *ex æquo et bono*.

970[39]. — L'Assemblée de Genève ne s'est occupée que des attributions judiciaires, contentieuses de la Cour de justice. Le Statut dressé par elle n'a fait aucune allusion aux attributions consultatives que l'article 14 *in fine* du Pacte de la Société des Nations lui avait conférées au sujet de tout différend ou de tout point dont la saisirait le Conseil ou l'Assemblée. Il n'a pas parlé des « avis consultatifs » qu'aux termes de cet article elle peut être appelée à rendre. Les projets du comité des juristes et du Conseil de la Société des Nations leur avaient au contraire consacré une disposition particulière (art. 35 de la Haye et 36 de Bruxelles).

790[40]. — En dehors des attributions judiciaires et consultatives, qui rentrent dans le domaine habituel de sa compétence, la Cour de justice a été encore exceptionnellement chargée de certaines autres activités par les dispositions de différents traités, spécialement de la désignation d'arbitres ou d'experts à défaut d'accord entre les parties. *Ex.:* traité de paix de Lausanne du 24 juillet 1923, art. 92 et 93 ; traités de conciliation du 2 juin 1924 entre la Suède et la Suisse, du 6 juin 1924 entre le Danemark et la Suisse, du 13 février 1925 entre la Belgique et la Suisse, etc.

970[41]. — 3° *Procédure.* — Les articles 39 et suivants du Statut de la Cour sont consacrés à la procédure. — Les affaire ssont portées devant la Cour, selon le cas, soit par notification du compromis, soit par une requête, adressée au greffe ; celui-ci donne immédiatement communication de la requête à tous intéressés ; il en informe également les membres de la Société des Nations par l'entremise du secrétaire général. — La Cour peut prescrire des mesures conservatoires. — Les parties sont représentées par des agents ; elles peuvent se faire assister par des conseils ou des avocats. — La procédure a deux phases : l'une écrite, l'autre orale. Les langues officielles de la Cour sont le français et l'anglais ; l'arrêt étant rédigé en français et en anglais, la Cour désignera celui des deux textes qui fera foi. L'audience est publique en principe. L'arrêt est motivé ; en cas de dissidence d'opinion, les dissidents ont le droit d'y joindre l'exposé de leur sentiment individuel; signé par le président et le greffier, il est lu en séance publique. La décision de la Cour n'est obligatoire que pour les parties en litige et dans le cas qui a été décidé. Elle est définitive et sans recours.

970[42]. — Ce n'est pas seulement dans le Statut de la Cour que l'on trouve des indications sur son organisation, sa compétence, sa procédure. Un réglement a été élaboré et adopté le 24 mars 1922 par la Cour de justice, qui, en 75 articles, s'est occupé d'une manière plus détaillée de sa constitution, de son fonctionnement et de la procédure à suivre devant elle : (1) des dispositions spéciales y ont trait à la procédure sommaire (art. 67-70) et à la procédure consultative (art. 71-74). Ce réglement a été modifié sur un point à la date du 15 janvier 1925 : à cette date, la Cour a voté un amendement à l'article 2 de l'acte de 1922 concernant la préséance du président sortant (2).

---

(1) V. le texte du règlement du 24 mars 1922, R. D. I., 3e série, t. III, p. 245. — Comp. Hammarskjold, *Le règlement de la Cour permanente de justice internationale*, R. D. I., 3e série, t. III, p. 125.

(2) V. le texte de cet amendement dans le Rapport annuel de la Cour permanente de justice internationale (1er janvier 1922-15 juin 1925), p. 123.

970[3]. — La Cour de justice internationale, telle qu'elle a été établie par l'Assemblée de Genève de la Société des Nations, ne devait pas entrer immédiatement en fonctions après le vote de cette Assemblée. Elle ne devait devenir une réalité que lorsque le projet adopté à Genève aurait été ratifié par différents Etats : certains délégués à l'Assemblée (serbe-croate-slovène, suisse) auraient cependant voulu que l'Assemblée eût le dernier mot dans l'institution de la Cour, sans que fût nécessaire la ratification des gouvernements. L'Assemblée de Genève, à la date du 13 décembre 1920, a, en effet, adopté la résolution suivante : « Le statut de la Cour, vu les termes particuliers de l'article 14 du Pacte, sera soumis dans le plus bref délai aux membres de la Société des Nations pour adoption sous forme de protocole dûment ratifié constatant qu'ils reconnaissent ce statut. Le soin de procéder à cette présentation est confié au Conseil. Dès que ce protocole aura été ratifié par la majorité des membres de la Société, le statut de la Cour sera en vigueur et la Cour sera appelée à siéger, conformément au dit statut, dans tous les litiges entre les membres ou Etats ayant ratifié, ainsi que pour les autres Etats auxquels la Cour est ouverte aux termes de l'article 35, alinéa 2, dudit statut. Ledit protocole restera également ouvert à la signature des Etats mentionnés à l'Annexe du Pacte ». Le protocole du statut de la Cour permanente de justice internationale fut au mois d'août 1921 ratifié par 27 Etats : la majorité de 25 ratifications, requise pour la mise en vigueur de ce statut ayant été ainsi dépassée, la création de la Cour est dès lors devenue, à cette date, effective.

970[4]. — La Cour de justice ainsi créée en 1920 n'est pas une nouveauté juridique. Elle avait un précédent qui s'était produit en Amérique. Le 20 décembre 1907, à la suite d'une conférence centre-américaine réunie à Washington à l'instigation des Etats-Unis et du Mexique, une convention avait été conclue entre le Costa-Rica, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Salvador, qui créait, à titre permanent, une « cour de justice centre-américaine », composée de cinq magistrats nommés pour cinq ans par le pouvoir législatif de chacun des Etats contractants et choisis parmi les jurisconsultes les plus dignes et les plus compétents, qui devait, en statuant sur les points de droit conformément aux principes du droit international, connaître de tous les litiges quelconques s'élevant entre les puissances signataires, des conflits de caractère international entre particuliers appartenant à ces puissances et des questions internationales intéressant une desdites puissances et un Etat étranger déférés à sa juridiction par une convention spéciale ; elle devait statuer aussi sur les litiges entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire des

pays contractants (1). La Cour de justice centre-américaine inaugurée le 25 mai 1908, a tranché le 19 décembre suivant un litige entre le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Salvador (2). Renouvelée après la première période quiquennale elle a, le 30 septembre 1916, jugé un différend entre le Costa-Rica et le Nicaragua. (3) Enfin, le 9 mars 1917, elle a statué sur un litige né entre le Salvador et le Nicaragua à propos de l'établissement d'une base navale dans le golfe de Fonseca par suite du percement par les Etats-Unis d'un canal interocéanique à travers le Nicaragua (4). — La Cour a cessé d'exister en 1918, une des puissances contractantes ayant refusé de renouveler la convention qui l'avait créée (5). — Mais le précédent de la Cour de justice internationale qui avait ainsi disparu n'a pas tardé à revivre. Réunis en conférence à Washington le 4 décembre 1922, les cinq Etats de l'Amérique centrale, Guatemala, Salvador, Honduras, Nicaragua et Costa-Rica, ont, à la date du 7 février 1923, signé une convention pour l'établissement d'un « tribunal international de l'Amérique centrale ». Ce tribunal doit connaître de tous les différends entre les républiques de l'Amérique centrale qu'il n'a pas été possible de résoudre par la voie diplomatique ou par d'autres moyens pacifiques, pourvu que ces différends n'affectent pas l'existence souveraine et indépendante des Etats intéressés. En ce qui concerne sa composition, il se rapproche davantage du tribunal d'arbitrage de la Haye de 1907 que de la Cour de justice permanente de 1920 : il ne se compose pas en effet de juges nommés d'une façon permanente, mais de juges désignés pour chaque affaire appelée devant le tribunal. C'est, comme d'après la convention de la Haye de 1907, sur une liste établie à l'avance que les juges sont chaque fois indiqués : cette liste comprend trente noms, que chacun des cinq Etats contractants désigne au nombre de six, quatre parmi leurs nationaux et les deux autres sur deux listes de cinq juristes formées par les Etats-Unis et par les autres républiques de l'Amérique latine ; dans cette liste chacune des parties choisit un juge, et le troisième juge, qui doit former le tribunal, est désigné par elles d'un commun accord et, à défaut d'entente, par les deux autres juges. Le siège du tribunal n'est pas non plus permanent, il est fixé dans chaque affaire par le choix des Etats litigants (6).

---

(1) V. R. D. I. P., t. XV, p. 604.
(2) V. Basdevant, R. D. I. P., t. XVI, p. 99. — V. J. I. P., t. XXXVII, p. 115. — V. Rey, *L'Union centre-américaine*, R. D. I. P., t. XVIII, p. 69.
(3) V. A. J., 1916, p. 344 et 1917, p. 156.
(4) V. A. J., 1917, p. 674.
(5) V. A. J., 1918, p. 380. — J. I. P., t. XLV, p. 1528.
(6) V. A. J., 1923, p. 313 et Documents, p. 83.

Une proposition fut faite en 1923 par la délégation du Costa-Rica à la cinquième Conférence pan-américaine de Santiago du Chili d'instituer une Cour de justice internationale américaine composée de juges américains et à laquelle tous les Etats de l'Amérique seraient obligés de soumettre leurs différends : cette proposition fut par la Conférence renvoyée à la Commission des juristes devant se réunir à Rio de Janeiro en 1925 ou en 1926 pour la codification du droit international (1).

A la suite de la proposition faite en 1923 à la cinquième Conférence pan-américaine, l'Institut américain de droit international et l'Union pan-américaine, poursuivant l'œuvre de la codification du droit international américain commencée à l'instigation de M. Alejandro Alvarez, ont en 1924 rédigé un projet de traité en 45 articles sur une Cour pan-américaine de justice, comprenant un tribunal de première instance et un tribunal d'appel, qui, notamment au point de vue de sa composition, ne laisse pas de présenter certaines particularités : chaque Etat contractant nomme un juge, et sur le total des juges on tire au sort une première moitié qui formera le tribunal de première instance et une seconde moitié qui constituera le tribunal d'appel ; la cour doit siéger à la Havane (2). Ce projet a d'autant plus d'importance que, dans leur œuvre de codification, l'Institut américain et l'Union pan-américaine ont rendu une déclaration de renoncement au titre d'acquisition de territoire par conquête, proclamation que l'Amérique avait faite déjà en 1890 (V. n° 557[12]) (3).

N'ayant pas adhéré à la Société des Nations, les Etats-Unis d'Amérique n'ont point participé à l'œuvre du statut de la Cour permanente de justice internationale de la Haye : si un de leurs citoyens, M. Basset Moore, a été élu juge à cette cour, ce fut non pas en qualité de représentant des Etats-Unis mais comme jurisconsulte réputé en matière de droit international. Un certain revirement à cet égard semble, toutefois, s'être produit en ces dernières années de la part du gouvernement américain. Le 24 février 1923, dans un message au Sénat, et le 21 juin suivant, dans un discours à Saint-Louis, le président Harding a en effet recommandé la participation des Etats-Unis à la Cour permanente de justice internaionale (4). Et son successeur, le prési-

---

(1) V. Alvarez, *La Ve Conférence pan-américaine et la Société des Nations*, p. 54. — Bustamante, *La Cour permanente de justice internationale*, 1925, p. 296.

(2) V. le texte de ce projet dans : Union pan-américaine, *Codification du droit international amércain*, Washington, 1925, p. 106. — V. aussi *Ibid.*, p. 119 le texte du projet présenté par le Costa-Rica à la cinquième conférence pan-américaine.

(3) V. Union pan-américaine, *op. cit.*, p. 118.

(4) V. A. J., 1923, p. 535.

dent Coolidge, a soutenu la même idée dans son message du 6 décembre 1923 comme dans son message du 9 décembre 1925 au Congrès américain (1). Il n'est donc pas interdit d'envisager l'hypothèse où les Etats-Unis entreraient quelque jour dans la Cour de justice internationale de la Haye.

970[45]. — De quelle manière a été appliqué en fait le système exceptionnel de compétence obligatoire adopté en 1920 par l'Assemblée de Genève (n° 970[34]) ?

Le caractère obligatoire attribué à la Cour dans les limites prévues par l'article 36 de ses statuts a été accepté par un certain nombre d'Etats (2), parmi lesquels figurent l'Autriche, la Belgique, le Brésil, la Bulgarie, la Chine, le Costa-Rica, le Danemark, la République Dominicaine, l'Esthonie, la Finlande, la France, le Haïti, la Lettonie, le Libéria, la Lithuanie, le Luxembourg, la Norvège, le Panama, les Pays-Bas, le Portugal, le Salvador, la Suède, la Suisse, l'Uruguay. Mais la plupart des pays signataires ne se sont engagés que sous réserve de ratification et sous condition de réciprocité générale vis-à-vis de tout Etat acceptant la même obligation ; le Brésil y a ajouté la condition spéciale que le même engagement soit pris par au moins deux grandes puissances. Si des Etats ont pris l'engagement à titre permanent, d'autres ne l'ont accepté que pour un certain temps, ordinairement pour une durée de cinq ans. La France n'a déclaré, à la date du 2 octobre 1924, adhérer à la disposition facultative de l'article 36, § 2, des statuts de la Cour que sous réserve de ratification, sous réserve de réciprocité, pour une durée de quinze années avec la faculté de dénonciation au cas où le protocole d'arbitrage, de sécurité et de réduction des armements signé le 2 octobre 1924 à Genève deviendrait caduc : et sous le bénéfice des observations faites à la 1re commission de la 5e Assemblée aux termes desquelles « l'une des parties en litige pourra appeler l'autre devant le Conseil de la Société des Nations à l'effet de procéder à l'essai de règlement pacifique prévu au § 3 de l'article 15 du Pacte, et, pendant ledit essai de conciliation, aucune partie ne pourra citer l'autre devant la cour de justice » ; il convient de noter que le protocole du 2 octobre 1924 n'est point sorti à effet.

On rencontre dans de nombreux traités signés depuis l'entrée en fonctions de la Cour des clauses compromissoires, qui stipulent la compétence obligatoire de la Cour. Ces clauses se divisent en cinq catégories: 1° Clauses dans les traités de paix de 1919-1920 avec l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie et la Butgarie et dans plusieurs conventions ultérieures ainsi que dans les mandats con-

---

(1) V. Journal des Débats du 8 décembre 1923 et Temps du 12 décembre 1925.

(2) A la fin de l'année 1925, 23 Etats l'avaient accepté.

férés à la Belgique, à la France, à la Grande-Bretagne et au Japon en vertu de l'article 22 du pacte de la Société des Nations, imposant la compétence de la Cour pour les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de tout ou partie des traités où elles sont insérées. 2° Clauses dans les traités de paix et dans des conventions spéciales donnant compétence à la Cour pour connaître de certaines difficultés relatives au régime des fleuves internationaux, au transit par chemin de fer, aux formalités douanières, au régime international des voies ferrées et des ports maritimes. 3° Clauses de compétence obligatoire en ce qui concerne le régime de protection des minorités de race, de religion ou de langue dans les traités de paix, dans des accords particuliers et dans une série de traités spéciaux et de déclarations particulières dits de minorités. 4° Clauses obligeant au recours à la Cour de justice dans les cas de conflits relatifs à l'organisation internationale du travail prévue par les traités de paix de 1919-1920. (*Ex.:* art. 415-420 traité de Versailles). 5° On trouve enfin dans des traités dits de conciliation et de règlement judiciaire des clauses stipulant que tous les différends entre les deux pays devront être déférés obligatoirement à la Cour permanente de justice internationale dans le cas où ils n'auraient pas été résolus par des négociations directes ou par voie de conciliation (1).

970[46]. — Au point de vue de la compétence facultaitve de la Cour de justice, qui est sa compétence normale, plusieurs cas d'application se sont produits après le commencement de son fonctionnement. Depuis sa fondation jusqu'aux derniers jours de l'année 1925 la Cour a rendu sept arrêts et prononcé douze avis consultatifs.

a) *Arrêts.* — 1° Affaire de l'admission de l'intervention de la Pologne dans l'affaire du *Wimbledon,* navire anglais dont l'accès du canal de Kiel lui fut refusé par l'Allemagne : 28 juin 1923. — 2° Affaire, au fond, du passage par le canal de Kiel du navire anglais *Wimbledon* entre France, Grande-Bretagne, Italie, Japon, Pologne, d'une part, et Allemagne, d'autre part : 17 août 1923. — 3° Affaire des concessions Mavrommatis : question de compétence, entre la Grande-Bretagne et la Grèce: 30 août 1924. — 4° Affaire relative au sens et à la portée de l'article 179, annexe, § 7, du traité de paix de Neuilly avec la Bulgarie, entre la Grèce et la Bulgarie: 12 septembre 1924. — 5° Affaire des concessions Mavrommatis: difficultés de fond, entre la Grande-Bretagne et la Grèce: 26 mars 1925. — 6° Arrêt interprétatif de l'arrêt du 12 septembre 1924 relatif au traité de Neuilly: 26 mars 1925. — 7° Affaire entre l'Allemagne et la Pologne au sujet de

(1) Comp. Politis, *La justice internationale,* 1re édit., 1924, pp. 239 et s.

certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise : arrêt sur les exceptions préliminaires d'incompétence de la cour et l'irrecevabilité de la requête allemande soulevées par le gouvernement polonais: 25 août 1925,

b) Avis consultatifs. — 1° Représentation des travailleurs à la Conférence internationale du travail; avis demandé par les Pays-Bas : 31 juillet 1922. — 2° Compétence de l'Organisation internationale du travail au sujet de la réglementation des conditions de travail des personnes employées dans l'agriculture ; avis demandé par la France : 12 août 1922. — 3° Compétence de l'Organisation internationale du travail en ce qui concerne l'organisation et le développement des moyens de production; avis demandé par la France: 12 août 1922. — 4° Affaire des décrets de naturalisation pris par la France en Tunisie et au Maroc; avis demandé par la France et la Grande-Bretagne: 7 février 1923. — 5° Prétendus manquements de la Russie aux obligations que lui imposent, pour l'autonomie de la Carélie orientale, les traités de Dorpat du 14 octobre 1920; avis demandé par la Finlande : 23 juillet 1923. — 6° Affaire des colons allemands en Pologne; avis demandé par l'Allemagne et la Pologne: 10 septembre 1923. — 7° Affaire de la nationalité des Allemands de Pologne; avis demandé par l'Allemagne et la Pologne : 15 septembre 1923. — 8° Affaire de frontières de Jaworzina; avis demandé par la Pologne et la Tchécoslovaquie: 8 décembre 1923. — 9° Affaire de frontière en Albanie : attribution du monastère de Saint-Naoum; avis demandé par l'Albanie et le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes: 4 septembre 1924. — 10° Affaire de l'échange des populations grecque et turque: interprétation de l'article 2 de la convention postal polonais dans le port de Dantzig ; avis demandé par la Grèce et la Turquie: 21 février 1925. — 11° Affaire du service postal polonais dans le port de Dantzig ; avis demandé par la Pologne et Dantzig : 16 mai 1925. — 12° Affaire de la nature de la décision à prendre par le Conseil de la Société des Nations en vertu de l'article 3, par. 2. du traité de Lausanne du 24 juillet 1923, au sujet de la frontière entre la Turquie et l'Irak (question de Mossoul) (sentence arbitrale, recommandation ou simple médiation) et de la prise de cette décision à l'unanimité ou à la majorité, avec participation ou non participation au vote des parties intéressées; avis demandé le 19 septembre 1925 par le Conseil de la Société des Nations : 21 novembre 1925 (1).

---

(1) Cet avis, relatif à une difficulté de pure procédure, a décidé: 1° Que la « décision à prendre par le Conseil de la Société des Nations », en vertu de l'article 3, paragraphe 2 du traité de Lausanne, sera obligatoire pour les parties et constituera une détermination définitive de la frontière entre la Tur-

970[47]. — La Cour de justice a statué quant à sa compétence, sur une exception formulée par le gouvernement britannique, dans l'affaire Mavrommatis introduite le 13 mai 1924. Dans l'affaire concernant certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise, introduite par l'Allemagne le 15 mai 1925, le gouvernement polonais a également soulevé à la date du 26 juin 1925 un incident de procédure de cet ordre.

970[48]. — En ce qui concerne le droit pour la Cour d'interpréter un arrêt rendu par elle, une application s'est présentée lorsque le gouvernement hellénique a demandé, par une requête du 27 novembre 1924, l'interprétation d'un point de l'arrêt rendu le 12 septembre 1924 dans l'affaire bulgaro-grecque relative à l'interprétation d'une stipulation du traité de Neuilly. Il faut noter que, dans cette affaire, la Cour a délibéré en chambre de procédure sommaire.

970[49]. — En fait, il est arrivé fréquemment que des personnes privées se sont adressées à la Cour dans le dessein de lui soumettre des affaires les mettant aux prises avec un gouvernement (1). Aux requêtes émanant de ces personnes, il a toujours été opposé une fin de non recevoir par application de l'article 34 du Statut de la Cour.

970[50]. — Au point de vue du droit conventionnel, il faut citer un traité du 23 juin 1924 par lequel le Brésil et la Suisse, « animés du désir de résoudre, autant que possible, par la voie judiciaire, les différends venant à s'élever entre eux », « se sont engagés à soumettre à la Cour permanente de justice internationale les différends qui s'éléveraient entre eux et n'auraient pu être résolus par la voie diplomatique ou par tout autre moyen de conciliation, à la condition toutefois qu'ils ne portent pas sur des questions qui affectent des principes constitutionnels de l'un ou l'autre des Etats contractants ». De nombreux autres traités ont été conclus dans le même sens entre différents pays.

970[51]. — Au mois de juin 1920, le comité des juristes de la Haye, sur la proposition de son président, M. le baron Descamps, a exprimé le vœu qu'à côté de la Cour permanente de justice internationale il fût institué une Haute-Cour de justice internationale, composée d'un membre par Etat respectivement choisi par le groupe des délégués de chaque Etat à la Cour d'arbitrage, qui serait compétente pour juger les *crimes* contre l'ordre public in-

---

quie et l'Irak. 2° Que la « décision à prendre » devra être prise à l'unanimité des voix, les représentants des parties prenant part au vote, mais leurs voix ne comptant pas dans le calcul d l'unanimité.

(1) V. des exemples dans le Rapport annuel de la cour permanente de justice internationale (1er janvier 1922-15 juin 1925), p. 153.

ternational et le droit des gens universel à elle déférés par l'Assemblée plénière de la Société des Nations ou par le Conseil de cette Société, et qui possèderait un pouvoir appréciateur pour caractériser le délit, fixer la peine, déterminer la procédure à suivre ainsi que les moyens appropriés à l'exécution de la sentence. Le Conseil de la Société, réuni à Bruxelles, a décidé le 27 octobre 1920 de renvoyer ce vœu à l'Assemblée. Mais celle-ci ne paraît pas y avoir donné suite.

§ 3. — Examen par le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations, sur la demande de tout membre de la Société, en cas de guerre ou de menace de guerre, et en cas de trouble à la paix ou à la bonne entente internationale. Article 11 du Pacte

970[52]. — Dans les cas qui ont été précédemment prévus en ce qui concerne l'intervention du Conseil ou de l'Assemblée pour la solution d'un conflit entre deux ou plusieurs Etats (n[os] 970[21] et s.), il était toujours supposé qu'il s'agissait simplement d'un « différend susceptible d'entraîner une rupture entre les Etats ». Mais il est possible qu'on se trouve en présence de situations encore plus graves. Il se peut qu'il y ait « *guerre ou menace de guerre, affectant directement ou non l'un des membres de la Société* ». Pour ce cas, l'article 11 du Pacte dispose, dans son paragraphe 1, que la situation sera considérée comme « intéressant 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 ». Le paragraphe 2 du même article déclare, d'autre part, que « tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur *toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend* ». Le secrétaire général n'a pas plus un droit d'initiative en vertu de l'article 11 qu'en vertu de l'article 17 du Pacte, ce droit étant réservé aux membres de la Société: c'est ce que le Conseil a reconnu expressément, au mois de décembre 1921, au sujet d'une protestation du gouvernement hongrois reprochant au secrétaire général de n'avoir pas convoqué spontanément le Conseil de la Société des Nations lors du conflit survenu dans l'Europe centrale à la suite de l'essai de restauration du roi de Hongrie Charles IV (1). — Quelles sont les mesures auxquelles, dans ces cas, le Conseil ou l'Assemblée auront à recourir ? Le pacte est ici

(1) V. Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations, décembre 1921, p. 181 et janvier 1922, p. 19.

d'une grande imprécision. Il faut donc en inférer que le Conseil et l'Assemblée auront une entière liberté en ce qui concerne le choix de ces mesures : ils pourront recourir à des moyens diplomatiques, à des moyens juridiques, à des moyens d'un caractère essentiellement politique, par exemple à une médiation, à la constitution d'un tribunal international, à la désignation d'une commission de juristes jouissant d'une autorité internationale.

970[3] — A-t-il été fait, dans la pratique, dans les rapports des Etats, des applications des règles ainsi posées par le Pacte de la Société des Nations ? Il y a eu en fait d'assez nombreux cas où l'article 11 du Pacte a été invoqué. Indiquons-en quelques-uns :

1° Le premier Etat qui se soit prévalu à cet égard des principes de la Société des Nations est l'Allemagne, quoiqu'elle ne fût pas encore membre de cette Société. Voici dans quelles circonstances. Dans les premiers jours du mois d'avril 1920, sous prétexte de troubles dans le bassin de la Ruhr, l'Allemagne y envoyait, pour les réprimer, une grande quantité de troupes : c'était la violation de l'article 43 du traité de Versailles qui interdit à l'Allemagne l'entretien ou le rassemblement de forces armées soit à titre permanent, soit à titre temporaire, dans une zone de 50 kilomètres à l'est du Rhin ; aussi, le 6, après avoir averti ses alliés de l'acte de l'Allemagne, la France, ayant vainement réclamé le retrait des troupes, considéré par l'article 44 du traité comme un « acte hostile vis-à-vis des puissances signataires », fit occuper par ses soldats un certain nombre de villes allemandes, Francfort, Hanau, Darmstadt, Hombourg et Disbourg; alors, le 7, le gouvernement allemand remit au gouvernement français une note de protestation dans laquelle il soutint que la conduite de ce dernier était contraire au Pacte de la Société des Nations (1), et, le 8, M. Göppert, chef de la délégation allemande à Paris, adressa à Sir Eric Drummond, secrétaire général de la Société des Nations, la note de protestation allemande en lui demandant le bénéfice de l'article 11 du Pacte de la Société des Nations,

---

(1) Cette note portait ce qui suit: « L'attitude actuelle du gouvernement français contraste violemment avec les principes (du traité de paix). Le traité de paix ne prévoit nulle part, pour l'une des puissances signataires, le droit de répondre à la non-exécution d'une obligation contractuelle par une occupation militaire en territoire allemand. En cela le gouvernement français s'est mis au-dessus de toute disposition fondamentale du Pacte de la Société des Nations, lequel fait partie intégrante du traité de paix. Si le gouvernement français croyait pouvoir considérer cette action de l'Allemagne comme une tentative pour troubler la paix du monde, il aurait dû, conformément au pacte de la Société des Nations, traiter cette affaire comme intéressant la Société des Nations elle-même. La solution d'un litige de ce genre entre un Etat appartenant à la Société des Nations et un autre qui n'en est pas membre ne devrait pas être la violence, mais une procédure internationale ».

d'après lequel le Conseil de la Société doit appliquer son attention sur tout conflit international qui menace de se déclarer. Le Conseil ne pouvait s'occuper de la requête allemande avant qu'un de ses membres ne l'eût prise à son compte.

2° L'application des règles de la Société des Nations a été invoquée de nouveau par l'Allemagne le 10 mars 1921, après qu'à la conférence de Londres les puissances alliées avaient édicté contre elle des sanctions à raison de ses nombreuses inexécutions du traité de paix de Versailles : à cette date, le gouvernement allemand, protestant contre ces sanctions, demanda, avec leur suspension, l'établissement d'une procédure arbitrale conformément au Pacte de la Société des Nations.

3° Le Conseil de la Société des Nations, au mois de septembre 1920, s'est occupé, par application de l'article 11 du Pacte, de régler le différend qui avait surgi entre la Pologne et la Lithuanie au sujet de leurs frontières : il a décidé de soumettre à un plébiscite le sort du territoire contesté.

4° Il est, d'autre part, intervenu en juillet 1920, en vertu des articles 11, 12, 15 et 17 du Pacte, dans un conflit qui s'est élevé entre la Suède et la Finlande en ce qui concerne le régime des îles d'Aland.

5° Il fut encore, en mai 1920, saisi d'un appel de la Perse dont le territoire avait été envahi par les troupes de la Russie des Soviets, et il l'examina en se référant aux articles 10 et 11 du Pacte, invoqués par la Perse (1).

6° Lors de son différend avec la France sur la question des zones franches du Pays de Gex, la Suisse songea d'abord à réclamer un arbitrage ; finalement, au mois d'avril 1921, elle demanda à la Société des Nations d'intervenir et de mettre fin au litige (2).

7° L'application la plus importante qui ait été faite des dispositions du Pacte a trait à la détermination de la ligne frontière de l'Allemagne et de la Pologne en Haute-Silésie. Aux termes des articles 87 et 88, avec annexe, du traité de Versailles, c'est aux principales puissances alliées et associées qu'il appartient de faire cette détermination en tenant compte des résultats du plébiscite de la population du territoire. Mais ces puissances, réunies en Conseil suprême, n'ont pu se mettre d'accord sur l'interprétation à donner au plébiscite qui eut lieu le 20 mars 1921 en Haute-Silésie (n° 566): une opposition fondamentale se manifesta notamment au sein du Conseil entre la France et la Grande-Bretagne. Dans ces conditions, à la date du 12 août de cette

(1) V. sur ces différents points, le Rapport du secrétaire-général à la première Assemblée de la Société des Nations, publié par la World Peace Foundation, numéro de décembre 1920, t. III, n° 6. — V. spécialement sur le cas de la Perse, R. D. I., 3e série, t. I, p. 220.

(2) V. Journal des Débats du 5 avril 1921, p. 4.

année, le Conseil suprême a, par application de l'article 11, §2 du pacte, demandé au Conseil de la Société des Nations « de lui faire connaître son avis sur le tracé de la ligne qu'il appartient aux principales puissances alliées et associées d'établir », afin de mettre fin à la question de Haute-Silésie qui menaçait d'affecter les relations et la bonne entente internationales (1). Le Conseil s'est occupé du problème dans sa session de Genève qui s'est ouverte le 29 août 1921 (2).

8° Aux mois d'avril et de juin 1921, l'Albanie, invoquant l'article 11 du Pacte, a adressé un appel au Conseil de la Société des Nations pour attirer son attention sur les empiétements sur ses frontières dont se sont rendus coupables l'Etat serbe, croate et slovène et la Grèce et qui constituent une sérieuse menace pour la paix entre les trois pays (3).

9° Le gouvernement bulgare, au mois de juin 1922, a, par application de l'article 11, §2, saisi le Conseil d'un différend entre la Bulgarie et les Etats voisins, Grèce, Roumanie, Etat serbe-croate-slovène, qui a pour origine des incursions de bandes dans la zone frontière des Etats limitrophes de la Bulgarie (4).

10° Le Conseil de la Société des Nations a, le 20 avril 1923, statué sur une réclamation que lui avait adressée la Bulgarie, aux termes de l'article 11 du pacte, au sujet de l'oppression ou des mesures d'expulsion qu'auraient à subir, de la part des autorités grecques, des éléments bulgares de la population de la Thrace occidentale (5).

11° Au mois de septembre 1922, le Dr Nansen, chef de la délégation norvégienne, dans une lettre adressée au Président de l'Assemblée de la Société des Nations, s'autorisant de l'article 11 du pacte, a présenté une résolution demandant au Conseil d'examiner sans délai quelles démarches il pourrait faire, soit en offrant ses bons offices aux parties belligérantes, soit autrement, pour faire cesser immédiatement les hostilités dans le Proche-Orient entre la Grèce et la Turquie (6).

---

(1) A la suite de cette décision, le délégué des Etats-Unis, au Conseil suprême, M. Harvey, a déclaré que, après avoir estimé dès le début que la question de la Haute-Silésie était d'ordre purement européen, il pensait, aujourd'hui que cette question est renvoyée à la Société des Nations dont les Etats-Unis ne font pas partie, qu'il interprétait la pensée de son gouvernement en annonçant que les Etats-Unis ne participeraient pas à la décision (Temps du 13 août 1921, p. 4).

(2) V. notamment le Temps des 13, 14 et 31 août 1921. — V. dans le Temps du 13, p. I l'éditorial qui soutient l'incompétence du Conseil pour connaître du litige.

(3) Journal officiel de la Société des Nations, t. II, nos 5-6, pp. 474 et s.

(4) Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations; juin 1922, p. 132.

(5) V. Résumé, avril 1923, p. 90.

(6) V. Résumé, septembre 1922, p. 222.

12° Le 25 janvier 1923, Lord Curzon, secrétaire d'Etat des affaires étrangères pour la Grande-Bretagne, faisant usage de l'article 11 du Pacte, a attiré l'attention du Conseil sur la question de la frontière contestée entre les territoires de la Turquie en Asie-Mineure et le territoire sous mandat de l'Irak (question de Mossoul) (1). Embarrassé sur la solution à donner au litige et voulant gagner du temps, le Conseil de la Société des Nations, après avoir pris connaissance de l'opinion d'une commission envoyée sur les lieux, a, le 19 septembre 1925, décidé de demander sur une question de procédure l'avis de la Cour permanente de justice internationale. Après que cette cour eut rendu son avis, le 21 novembre 1925 (n° 970[46]), le Conseil a, le 16 décembre 1925, finalement attribué à l'Irak le Vilayet de Mossoul, la Grande-Bretagne consentant à prolonger de vingt-cinq années son mandat sur l'Irak et s'engageant prendre des mesures pour assurer aux populations Kurdes des garanties en ce qui concerne l'administration locale ainsi qu'à s'inspirer vis-à-vis de la Turquie de toutes suggestions en faveur d'une politique d'apaisement (2).

13° Dans sa session du 17 au 23 avril 1923, le Conseil de la Société des Nations s'est occupé d'une requête que le gouvernement hongrois, s'appuyant sur l'article 11, §2 du Pacte, lui avait adressée au sujet de l'expropriation par la Roumanie des biens immobiliers des « optants hongrois », c'est-à-dire des personnes qui avaient eu leur indigénat dans les territoires transférés, aux termes du traité de Trianon, à la Roumanie mais qui ont opté pour la nationalité hongroise; il a renvoyé la question pour examen à une session ultérieure (3).

14° A la suite de l'expulsion de Constantinople, par les autorités turques, du patriarche œcuménique, Mgr. Constantin, le gouvernement hellénique a, le 11 février 1925, fait appel à la Société des Nations en vertu de l'alinéa 2 de larticle 11 du Pacte et prié le secrétaire général de saisir du différend le Conseil de la Société des Nations aussitôt qu'il se réunira. Cette affaire n'a point suivi, la Turquie et la Grèce s'étant finalement mises d'accord (4).

15° Le 19 octobre 1925 un incident s'est produit au nord-est de Salonique sur la frontière entre la Grèce et la Bulgarie : des coups de feu furent échangés entre sentinelles bulgares et grec-

---

(1) V. Résumé, janvier 1923, p. 13.

(2) V. le texte de la décision du Conseil du 16 décembre 1925 dans le Temps du 18, p. 1.

(3) V. Résumé, avril 1923, p. 88.

(4) V. sur cette affaire Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations, t. V, pp. 54, 83 et 169. — Comp. Ténékidès, R. D. I. P., 2e série, t. VII, p. 102.

ques, et celles-ci respectivement s'avancèrent en territoire étranger. Saisi le 23 par le gouvernement bulgare en vertu des articles 10 et 11 du Pacte, le Conseil de la Société des Nations, aussitôt réuni, intima aux parties d'avoir dans un bref délai à cesser toutes hostilités et à retirer leurs troupes derrière leurs frontières respectives, ce qu'elles firent sans tarder. Il procéda en même temps à la nomination d'une commission d'enquête pour établir sur les lieux les responsabilités et évaluer les dommages (1) ; le 14 décembre 1925, confirmant le rapport de sa commission, il rendit une décision défavorable à la Grèce : les deux parties ont accepté sa solution.

A la première Assemblée de la Société des Nations, en novembre-décembre 1920, un délégué de l'Empire britannique, M. Barnes, cirtiqua le Conseil de n'avoir pas, au début de l'année 1920, agi en vertu de l'article 11 du Pacte, pour mettre fin au conflit sanglant qui avait mis aux prises la Pologne et la République des Soviets. M. Léon Bourgeois, comme membre du Conseil, répondit à la critique de M. Barnes en justifiant par deux raisons la politique de non-intervention de la Société : 1° En droit, la Société n'était pas obligée d'agir, car, aux termes de l'article 11, l'intervention est subordonnée à l'initiative d'un ou plusieurs membres qui demandent la réunion immédiate du Conseil, et, dans l'espèce, aucun gouvernement n'avait fait une semblable démarche. 2° En fait, une intervention de la Société n'aurait eu aucunes chances de succès, étant donné que la République russe des Soviets affectait d'ignorer l'existence de la Société des Nations et lui refusait toute espèce d'autorité. L'Assemblée passa à l'ordre du jour, sans même procéder à un vote, sur la question de M. Barnes (2).

8

4. — Les Commissions d'enquête depuis le Pacte de la Société des Nations. — Commissions de conciliation (3)

970[54]. — Aux termes de l'article 15 du Pacte de la Société des Nations, les membres de la Société s'engagent à soumettre à

---

(1) V. Résumé, octobre 1925, pp. 269-270.
(2) V. Rougier, R. D. I. P., 2e série, t. III, p. 381.
(3) V. Borsi, *Il nuovo procedimento conciliativo delle controversie internazionali*, R. I., 1924, pp. 3-25. — Marshall Brown, *La conciliation internationale*, 1925. — Ch. de Visscher, *La procédure de conciliation devant la Société des Nations*, R. D. I., 3e série, t. IV, p. 21 ; *Projet de convention portant institution de Commissions de conciliation entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède*, R. D. I., 3e série, t. V, p. 268. — X, *Les Commissions de conciliation et la Société des Nations*, R. D. I. P., 2e série, t. IV, p. 410.

l'examen du Conseil de celle-ci tout différend susceptible d'entraîner une rupture qui n'aura pas été soumis à l'arbitrage. Il ne résulte pas de cet article que les parties litigantes doivent avoir essayé auparavant d'un autre moyen de règlement amical.

Mais le Conseil peut s'entourer lui-même de tous les renseignements utiles qu'il peut se procurer. C'est ainsi qu'il peut procéder à la nomination de Commissions internationales d'enquête, dans les conditions prévues par les conventions de la Haye de 1899 et de 1907 (n°s 970[6] et s.), qui iront notamment s'informer sur les lieux. Ainsi en 1925, dans la question de la frontière entre la Turquie et l'Irak (affaire de Mossoul) et dans la question de l'incident de frontières entre la Bulgarie et la Serbie (hostilités entre sentinelles bulgares et grecques), le Conseil de la Société des Nations a envoyé sur les lieux pour examiner la situation une commission d'enquête (n° 970[52]).

Un nouveau procédé a été imaginé postérieurement au pacte pour augmenter les chances d'aplanir les litiges entre les Etats. Ce procédé consiste dans une combinaison du recours au Conseil avec l'institution des commissions d'enquête : les parties, avant de saisir le Conseil de la Société des Nations, doivent soumettre leurs différends, de quelque nature qu'ils soient, à l'enquête d'une commission permanente composée de cinq membres, dont deux seront désignés par chacune d'elles, l'un parmi ses propres nationaux et l'autre parmi les ressortissants d'un Etat tiers, et le cinquième, qui jouera le rôle de président, appartiendra à un Etat tiers non déjà représenté dans la commission, nommé d'un commun accord par les parties et, à défaut d'accord, par la Cour permanente de justice de la Société des Nations (ou jusqu'à l'entrée en fonctions de celle-ci par le président de la Confédération suisse). C'est une convention entre la Suède et le Chili, signée à Stockholm le 26 mars 1920, qui a, la première, institué un semblable procédé (1).

970[55]. — Au mois de juillet 1920, les gouvernements suédois et norvégien, s'inspirant de l'idée qu'avait consacrée le traité suédo-chilien du 26 mars précédent, ont proposé au Conseil de la Société des Nations des amendements aux articles 12 et 15 du pacte de la Société tendant à déclarer que « l'examen des différends internationaux *doit* revenir, *en premier lieu*, à des commissions nommées à l'avance et composées d'un président impartial et de membres désignés en nombre égal par les parties en litige » : le projet suédois donnait aux commissions un simple rôle de conciliation, tandis que le projet norvégien y ajoutait un

(1) V. le texte de cette convention dans le Recueil des traités de la Société des Nations, t. IV, 1921, p. 272.

rôle d'arbitrage. Le but de ces propositions était de donner aux Membres de la Société des Nations un rôle plus actif dans l'œuvre de coopération en vue d'assurer la solution pacifique des conflits internationaux, cette œuvre se trouvant, dans l'état actuel du pacte, en réalité, centralisée aux mains du Conseil. — La première Assemblée de la Société, en 1920, décida de ne pas prendre en considération les amendements proposés mais d'inviter le Conseil à nommer une commission chargée de les étudier. Cette commission, constatant que le pacte ouvre deux voies alternatives aux parties à un différend, 1° le recours à l'arbitrage (arbitrage proprement dit ou instance devant la Cour permanente de justice internationale), 2° le recours au Conseil et à l'Assemblée, rejeta l'idée de prévoir une troisième voie, *préalablement obligatoire*, à savoir le recours à une commission de conciliation; seulement, reconnaissant la grande utilité que peut présenter en certains cas le procédé de conciliation, elle vota une recommandation en faveur de la procédure de conciliation conformément à l'esprit du pacte et demanda au Conseil de charger une commission d'étudier cette procédure en vue de l'établissement d'un règlement à ce sujet. Ces résolutions ont été adoptées le 4 octobre 1921 par la seconde Assemblée de la Société des Nations. Le Conseil, se conformant à la décision de la seconde Assemblée, nomma le 11 janvier 1922 une commission chargée d'étudier le procédé de conciliation exposé dans les amendements norvégien et suédois, et cette commission élabora le 30 mai suivant un projet préconisant le procédé de conciliation par l'institution de conventions librement conclues entre Etats, avec indication de certaines règles qu'elle recommandait à leur acceptation, qui, après avoir été légèrement modifié par le Conseil le 18 juillet 1922, fut, au mois de septembre suivant, soumis à la troisième Assemblée. Celle-ci, à la date du 22 septembre 1922, l'adopta en lui faisant subir à son tour quelques modifications. Le projet ainsi adopté se compose : 1° d'un préambule « recommandant aux membres de la Société des Nations, en vue de favoriser le développement de la procédure de conciliation des différends internationaux dans un esprit conforme au Pacte, de conclure, sous réserve des droits et obligations mentionnés à l'article 15 du Pacte, des conventions ayant pour objet de soumettre leurs différends à des commissions de conciliation instituées par eux ; 2° d'un règlement en neuf articles qui, tout en laissant aux parties le soin de déterminer librement l'organisation, la compétence et la procédure des commissions de conciliation en s'inspirant autant que possible des dispositions de la convention de la Haye du 18 octobre 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux, indique, à ces différents points de vue, certaines règles particulièrement recommandées à

l'acceptation des Etats (1). Dans son dernier alinéa, le préambule émet le vœu que la mise en pratique de conventions spéciales de conciliation d'Etat à Etat permette l'établissement dans un avenir prochain d'une convention générale ouverte à l'adhésion de tous les Etats. En attendant que ce vœu se réalise, il n'en reste pas moins que la procédure d'enquête se trouve désormais admise comme moyen pacifique de règlement des conflits internationaux dans le cadre même du Pacte de la Société des Nations, auprès du recours à la Cour d'arbitrage, à la Cour permanente de justice internationale et au Conseil ou à l'Assemblée de la Société.

Tandis que la question des commissions de conciliation se trouvait ainsi soumise aux discussions de la Société des Nations, un nouveau traité prévoyant l'institution d'une commission permanente d'enquête et de conciliation a été conclu à Berne le 3 décembre 1921 entre la Suisse et l'Allemagne : ce traité disposait que tout litige non susceptible d'être déféré à l'arbitrage doit, à la demande d'une des parties, être soumis à la procédure de conciliation.

Le 2 juin 1924, la Suède et la Suisse signèrent à Stockholm une convention destinée à instituer entre ces Etats une commission de conciliation conforme au principe de la résolution de la quatrième Assemblée de la Société des Nations du 22 septembre 1922 et destinée à favoriser le développement de la procédure de conciliation des différends internationaux dans un esprit conforme au pacte de la Société des Nations. Le 6 juin 1924 traité analogue entre la Suisse et le Danemark.

A la date du 27 juin suivant, des traités furent encore, sur le même modèle, conclus entre le Danemark et la Finlande, le Danemark et la Suède, le Danemark et la Norvège, la Finlande et la Suède, la Finlande et la Norvège, la Norvège et la Suède.

On doit également signaler, en matière de conciliation, un traité du 20 septembre 1924 entre l'Italie et la Suisse (2) et un traité du 11 octobre 1924 entre l'Autriche et la Suisse: mais ce dernier traité, à la différence des autres, prévoit que la commission permanente sera composée de trois et non pas de cinq membres. Mentionnons de même les traités de conciliation signés

---

(1) V. le texte du projet de la troisième Assemblée sur la procédure de conciliation dans le Journal officiel de la Société des Nations, Supplément spécial n° 9, octobre 1922, p. 9. — Comp. X., *Les commisions de conciliation et la Société des Nations*, R. D. I. P., 2e série, t. IV, p. 410. — C. de Visscher, *La procédure de concilation devant la Société des Nations*, R. D. I., 3e série, t. IV, p. 21.

(2) V. sur ce traité Diena, *Le traité de conciliation et le règlement judiciaire entre l'Italie et la Suisse*, R. D. I., 3e série, t. VI, p. 1.

le 13 février 1925 par la Belgique et la Suisse, le 7 mars 1925 par la Suisse et la Pologne, le 6 avril 1925 par la France et la Suisse, le 23 avril 1925 par la Pologne et la Tchécoslovaquie.

La plupart des traités de conciliation disposent qu'à défaut de conciliation les litiges seront déférés à la Cour permanente de justice internationale de la Haye.

La délégation du Danemark à la 6e Assemblée de la Société des Nations a proposé qu'une chambre ou commission de conciliation fût instituée près de la Cour internationale de la Haye pour la solution des conflits. L'Assemblée a écarté la proposition danoise, ou plus exactement en a renvoyé à une session ultérieure la prise en considération.

Dans les conventions d'arbitrage que l'Allemagne à établies à Locarno le 16 octobre 1925 avec la Belgique, la France, la Pologne et la Tchécoslovaquie et qui, avec le traité du même jour entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, constituent les accords de sécurité mutuelle entre les puissances signataires, il a été décidé de soumettre à une commission permanente de conciliation de cinq membres pour élucider les difficultés en litige ou proposer une solution acceptable : 1° avant toute procédure arbitrale ou avant toute procédure devant la Cour permanente de justice internationale, « toutes contestations entre les parties, de quelque nature qu'elles soient, au sujet desquelles ces parties se contesteraient réciproquement un droit et qui n'auraient pu être réglées à l'amiable par les procédés diplomatiques ordinaires » (art. 1 et 2) ; 2° « toutes questions sur lesquelles les parties seraient divisées sans pouvoir les résoudre à l'amiable par les procédés diplomatiques ordinaires, dont la solution ne pourrait être recherchée par un jugement et pour lesquelles une procédure de règlement ne serait pas déjà prévue par un traité en vigueur entre les parties » (art. 17).

§ 5.— Le protocole de Genève du 2 octobre 1924 pour le règlement pacifique des différends internationaux, et ses suites : les accords de Locarno du 16 octobre 1925

970[56]. Après d'importants discours prononcés par le premier ministre de Grande-Bretagne, M. Ramsay Mac Donald, en faveur de l'arbitrage obligatoire et du désarmement, et par le premier ministre de France, M. Herriot, en ce qui concerne la nécessité de garanties de sécurité pour rendre possible l'arbitrage obligatoire avec réduction des armements, l'Assemblée de la Société des Nations, dans sa cinquième session, au mois de septembre 1924, décida d'établir d'une manière aussi précise que possible les moyens d'arriver, dans un avenir rapproché, à une limitation des armements des Etats. A cet effet, un principe fut d'abord

admis par elle : une réduction des armements ne sera possible de la part des Etats que si leur sécurité doit se trouver assurée, et la sécurité des nations ne peut être garantie qu'autant qu'on résoudra par des voies pacifiques tous les différends susceptibles de s'élever entre les Etats. C'est donc le règlement pacifique des conflits internationaux qu'il fallait avant tout déterminer. Une commission spéciale fut en conséquence immédiatement instituée en vue d'étudier ce règlement par des procédures capables de s'appliquer à tous les cas, en même temps qu'une autre commission était nommée pour s'occuper de la sécurité des nations comme condition préalable de la réduction des armements. Les travaux de ces commission, dont les rapporteurs furent respectivement M. Politis et M. Benès, ont abouti à un projet unique de protocole en 21 articles, reposant sur les trois idées d'arbitrage, de sécurité, de réduction des armements, et qui fut le 2 octobre 1924, par un vote unanime de l'Assemblée, renvoyé aux gouvernements en leur recommandant d'y vouer une attention particulière (1).

970[57]. — D'une manière générale, le protocole du 2 octobre 1924, dénommé « protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux », tend à compléter et à traduire en obligations précises et définies les principes formulés par le Pacte de la Société des Nations ainsi que les textes qui l'ont développé comme le statut de la Cour permanente de justice internationale. Et sa base essentielle est de donner une plus grande extension au caractère obligatoire tant de l'arbitrage que de la compétence de la Cour de justice. C'est, en effet, à ces deux points de vue que se rapportent les articles du protocole relatifs aux procédures de solution pacifique.

970[58]. — 1° *Compétence obligatoire de la Cour permanente de justice internationale.* — Aux termes du statut de la Cour de justice, la compétence de celle-ci est en principe facultative. Mais, dans son article 36, alinéa 2, le statut a offert aux Etats la possibilité de la rendre obligatoire sur certains litiges déterminés, concernant l'interprétation des traités internationaux, l'éclaircissement d'un point de droit international, l'établissement de faits constituant une violation d'un engagement international, la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international: il leur suffit de le déclarer dans un protocole spécial joint au statut. En fait, une pareille déclaration n'a été émise que par un petit nombre de pays. L'article 3 du protocole du 2 octobre 1924 a déclaré que « les Etats signataires s'engagent à reconnaître comme obligatoire, de plein droit et sans convention

---

(1) V .e texte du protocole, Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations, octobre 1924, supplément, pp. 1 et s.

spéciale, la juridiction de la cour permanente de justice internationale dans les cas visés au paragraphe 2 de l'article 36 du Statut de la Cour, sans préjudice toutefois de la faculté pour un Etat quelconque de formuler les réserves compatibles avec la dite clause » (1).

970bis. — 2° *Renforcement des procédures pacifiques.* — D'après le protocole, ce renforcement concerne tout à la fois l'action du Conseil et l'action de l'Assemblée de la Société des Nations. L'idée qui, à cet égard, inspire le protocole, ainsi que le constate M. Politis dans son rapport (2), est qu' « il étend les procédures pacifiques prévues par le Pacte à *tous* les différends internationanx, *sans exception*, en rendant l'*arbitrage obligatoire* ».

a) Action du Conseil. — Pour les conflits qui échappent à la compétence oblgatoire de la Cour de justice ou qui ont été soustraits à cette compétence par voie de réserves contractuelles, le protocole du 2 octobre, dans son article 4, prévoit, comme le Pacte lui-même, l'action conciliatrice du Conseil de la Société des Nations. Mais cette action amiable peut ne pas aboutir. Alors, la procédure prend, d'après le protocole, un caractère obligatoire afin d'amener dans tous les cas une solution définitive du différend. Et cette procédure peut comporter une triple éventualité.

1) Si une des parties au moins demande l'arbitrage, il sera procédé pour la solution du différend à la constitution d'un comité d'arbitres. Ce comité sera constitué, autant que possible, par l'accord des parties. Mais, si dans le délai que le Conseil aura fixé, les parties ne se sont pas entendues en tout ou en partie sur le nombre, le nom et les pouvoirs des arbitres, ainsi que sur la procédure, le Conseil règlera les points en suspens: il choisira d'urgence, en consultant les parties, les arbitres et leur président parmi les personnes qui, par leur nationalité, leur caractère et leur expérience, lui paraîtront donner les plus hautes garanties de compétence et d'impartialité. Après que les conclusions auront été formulées, le Comité d'arbitres, à la demande de toute partie, devra solliciter, par l'entremise du Conseil, sur les points de droit contestés, l'avis consultatif de la Cour permanente de justice internationale qui, dans ce cas, se réunira d'urgence (article 4, 2°). Il est laissé, dans chaque cas, à l'accord des parties de décider selon les circonstances si le rôle des arbitres doit être celui de juges statuant sur la base du droit ou celui d'amiables compositeurs admis à tenir compte de toute considération d'équité. En toute hypothèse, la sentence arbitrale, s'imposera obligatoirement aux

---

(1) V. le rapport de M. Politis, Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations, octobre 1924, supplément, pp. 12-14.

(2) V. Résumé, *ibid.*, p. 10.

parties en litige, sous peine de violation d'un engagement international et des sanctions édictées en pareil cas (1).

2) Si aucune des parties ne demande l'arbitrage, elles sont présumées consentir à ce que le Conseil règle définitivement l'affaire. C'est donc au Conseil qu'appartiendra l'examen du différend. Et, alors, deux situations peuvent se produire :

1^er^ *cas*. — Le Conseil arrive à une décision prise à l'unanimité de ses membres autres que les représentants parties au différend. Dans ce cas, sa décision s'imposera aux parties avec la même valeur et la même force que la sentence arbitrale à laquelle elle supplée (art. 4, 3°).

2^e^ *cas*. — Le Conseil n'arrive pas à une décision unanime. En pareille hypothèse, il soumettra le différend au jugement d'un Comité d'arbitres; mais, cette fois, par suite de l'abandon que les parties sont censées avoir fait de leur affaire entre les mains du Conseil, l'organisation de l'arbitrage échappera complètement à leur emprise. C'est au Conseil qu'il appartiendra d'en régler tous les détails, la composition, les pouvoirs et la procédure du comité d'arbitres, en ayant égard dans le choix de ceux-ci aux garanties de compétence et d'impartialité que, par leur nationalité, leur caractère et leur expérience, les arbitres doivent toujours offrir (art. 4, 4°) (2).

Les sanctions internationales prévues, suivant les cas, par le Pacte, ou le protocole, seront applicables à toute puissance qui, violant ses engagements, refuserait d'obtempérer aux sentences de la Cour de justice ou aux décisions du Conseil et des arbitres désignés par le Conseil (art. 4, 6°) (3).

b) Action de l'Assemblée. — Un litige peut être, conformément à l'alinéa 9 de l'article 15 du Pacte, exceptionnellement porté devant l'Assemblée de la Société des Nations soit par le Conseil lui-même, soit à la requête d'une des parties. Dans ce cas, tous les pouvoirs de conciliation et de décision du Conseil prévus à l'article 4 du protocole seront reconnus à l'Assemblée. Il n'y a que les actes de pure exécution qui échapperont à celle-ci pour être toujours accomplis par le Conseil: c'est ainsi que l'organisation et le fonctionnement de l'arbitrage obligatoire ou la transmission à la Cour permanente de justice internationale ne pourront être confiés qu'au Conseil. La procédure devant l'Assemblée est susceptible, comme celle devant le Conseil, d'aboutir à diverses éventualités : 1° Si l'Assemblée ne réussit pas à concilier les parties et si l'une d'elles le demande, il y aura lieu à un arbitrage obligatoire par les

---

(1) V. Rapport de M. Politis, *loc. cit.*, pp. 15-16.
Rapport de M. Politis, *Loc. cit.*, p. 17.
(3) Rapport de M. Politis, *loc. cit.*, p. 17.

soins du Conseil et d'après les règles précédemment établies. 2° Si aucune des parties ne demande l'arbitrage, l'affaire reviendra devant l'Assemblée; et, si la solution recommandée par elle obtient la majorité requise par le paragraphe 10 de l'article 15 du Pacte, elle aura la même valeur qu'une décision unanime du Conseil. 3° Si la majorité nécessaire n'est pas obtenue, le différend sera obligatoirement soumis à l'arbitrage organisé par les soins du Conseil. De toute manière on aboutit ici, comme dans le cas où seul le Conseil intervient, à une solution définitive et obligatoire du différend (art. 6) (1).

970ᵐ. — Aux procédures qui précèdent, le protocole du 2 octobre 1924 a apporté un certain nombre d'exceptions :

1° Sont exclues de tout recours obligatoire à la procédure judiciaire ou à la procédure arbitrale les questions qui ont déjà fait, à une époque antérieure à l'entrée en vigueur du protocole, l'objet d'une recommandation unanime du Conseil acceptée par l'une des parties intéressées (art. 4, 5°). A défaut d'un arrrangement amiable, le règlement des difficultés auxquelles donneraient lieu ces questions devra faire l'objet d'un recours au Conseil suivant la méthode prévue par le Pacte.

2° Il en est de même des différends pouvant s'élever à la suite de mesures de guerre prises par un ou plusieurs Etats signataires en accord avec le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations (art. 4, 7°).

3° Si la question litigieuse est reconnue par la Cour permanente de justice ou par le Conseil comme étant, en tout ou en partie, de la compétence exclusive d'un Etat déterminé, aucune décision judiciaire ou arbitrale ne doit intervenir dans les termes du protocole pour faire cesser le conflit. Mais la situation peut être examinée par le Conseil ou par l'Assemblée conformément à l'aritcle 11 du Pacte de la Société des Nations (art. 5).

4° Le nouveau système de procédure pacifique ne saurait davantage s'appliquer aux différends ayant pour objet la revision des traités et actes internationaux en vigueur ou tendant à mettre en cause l'intégrité territoriale présente des Etats signataires. Cette dernière exception, ayant été jugée manifeste, n'a pas été inscrite dans le protocole; elle a été simplement mentionnée dans le rapport (2).

970ⁿ. — Grâce aux dispositions du protocole, le cercle de protection que le Pacte de la Société des Nations avait tracé autour de la paix du monde se trouve réellement fermé. Il y a là un progrès sensible par rapport au Pacte. Si celui-ci avait réduit le nom-

---

(1) V. Rapport de M. Politis, *loc. cit.*, pp. 18-19.
(2) Rapport de M. Politis, *loc. cit.*, p. 18.

bre des guerres possibles, il ne les avait pas en effet toutes condamnées: il n'avait pas exclu toute possibilité juridique de recourir volontairement à la guerre. Avec le système du protocole, au contraire, aucune guerre proprement individuelle ne sera désormais tolérée et toute guerre d'agression sera absolument proscrite. Le recours à la force des armes ne saurait être, d'après lui, conforme au droit que dans deux hypothèses : la légitime défense, pour repousser une injuste agression, ou l'exécution d'un coupable par autorité de justice, c'est-à-dire sur réquisition de la communauté internationale. C'est ce que déclare dans les termes suivants l'article 2 du protocole: « Les Etats signataires conviennent qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre, ni entre eux, ni contre tout Etat, qui, le cas échéant, accepterait toutes les obligations ci-après définies, excepté dans le cas de résistance à des actes d'agression ou quand ils agissent en accord avec le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations, selon les dispositions du l'acte et du présent protocole ». Aux procédures pacifiques qu'il a établies, le protocole a, dans ses articles 7, 8, 9, 11 et 13, assuré les sanctions nécessaires; mais, pour assurer ces sanctions, il fallait déterminer avec précision l'Etat coupable d'une agression contre lequel les sanctions doivent jouer. D'après l'article 10, on doit considérer comme agresseur tout Etat qui recourt d'une manière générale à la force en violation des engagements par lui, soit au Pacte, par exemple si, étant membre de la Société des Nations, il n'a pas respecté l'intégrité territoriale ou l'indépendance d'un autre membre de la Société, soit au protocole, par exemple si, si étant signataire de celui-ci, il a refusé de se soumettre à une sentence arbitrale ou à une décision unanime du Conseil; on assimile au recours à la guerre la violation du statut d'une zone démilitarisée. Mais comment constater l'agression ? Cela n'est pas toujours facile, car quand un pays en attaque un autre ce dernier nécessairement se défend et, les hostilités engagées de part et d'autre, il s'agit de savoir qui les a commencées. L'article 10 du protocole a admis, sauf décision contraire du Conseil prise à l'unanimité, qu'il existait une présomption d'agression dans trois séries d'hypothèses, lorsque le recours à la guerre est accompagné : 1° du refus d'accepter la procédure pacifique ou de se soumettre à la décision à laquelle elle aurait abouti ; 2° de la violation des mesures provisoires prescrites par le Conseil, conformément à l'article 7 du protocole, pour faciliter le règlement pacifique des différends; 3° du fait d'avoir passé outre à une décision reconnaissant que le différend rentre dans la compétence exclusive de l'adversaire et négligé ou refusé de soumettre auparavant la question au Conseil ou à l'Assemblée (1).

(1) V. Rapport de M. Politis, *loc. cit.*, p. 20.

970[62]. — Si le protocole fut le 2 octobre 1924 recommandé aux gouvernements par l'unanimité des quarante-huit délégations présentes à la cinquième Assemblée, il ne reçut pas un accueil favorable de la plupart d'entre eux, notamment de ceux de la Grande-Bretagne et de ses dominions, de l'Italie, du Japon, des Pays-Bas, des Etats scandinaves et de presque toute l'Amérique espagnole. Mais, par contre, la France et la Belgique, avec les petits Etats de l'Europe centrale, s'empressèrent de le signer. Dans la réalié, c'était un échec. Le 12 mars 1925, le Conseil de la Société le constata; il crut toutefois, en vue de sauvegarder l'avenir, devoir rendre à cette date une décision qui affirma la valeur des principes contenus dans le protocole. C'est également ce que fit, le 25 septembre 1925, la sixième Assemblée de la Société des Nations à la suite de sérieuses délibérations en commission (comp. n° 893[1]). Après avoir entendu, par l'entremise de leurs délégués, l'opinion des diverses puissances au sujet du protocole et avoir constaté que beaucoup d'entre elles, dont la Grande-Bretagne, s'y montraient toujours réfractaires bien qu'adhérant à la formule « arbitrage, sécurité, désarmement », elle vota en effet, une résolution qui, reconnaissant que le protocole n'avait point recueilli les ratifications nécessaires pour recevoir une application, admettait les trois idées, en particulier l'idée d'arbitrage, qui en constituaient les principes fondamentaux (V. n° 893[1]). L'Assemblée adopta, en outre, une proposition émanant de la délégation japonaise réclamant pour l'année prochaine un rapport d'ensemble sur les progrès réalisés dans le domaine de la solution pacifique des litiges internationaux et une proposition de la délégation belge recommandant à l'attention des Etats membres de la Société l'avantage que comporte pour leur sécurité la conclusion de conventions particulières d'arbitrage.

970[63]. — A la date du 9 février 1925, après l'échec auprès de la plupart des gouvernements du protocole de Genève du 2 octobre 1924 sur le règlement pacifique des conflits internationaux, le chancelier de l'Allemagne, M. Luther, adressa au gouvernement français un memorandum proposant la conclusion d'un pacte de garantie et de sécurité dont l'un des principaux éléments fut l'existence de traités d'arbitrage étendu. Des conventions d'arbitrage passées à Locarno le 16 octobre 1925 par l'Allemagne avec la Belgique, la France, la Pologne et la Tchécoslovaquie ont spécialement décidé que « seront soumises pour jugement soit à un tribunal arbitral, soit à la Cour permanente de justice internationale toutes contestations entre les Etats signataires, de quelque nature qu'elles soient, au sujet desquelles les parties se contesteraient réciproquement un droit et qui n'auraient pu être réglées à l'amiable par les procédés diplomatiques ordinaires ». C'était

admettre de la manière la plus large le principe de l'arbitrage obligatoire.

970[64]. — Si l'arbitrage obligatoire a été ainsi, dans les rapports des puissances contractantes, expressément proclamé par les accords de Locarno comme par le protocole de Genève, il a toutefois existé entre eux une certaine divergence en ce qui touche la notion même de l'arbitrage. C'est d'idées très différentes qu'ils se sont à cet égard inspirés. Dans les conventions de 1925, l'idée d'arbitrage est considérée comme applicable seulement aux litiges présentant un caractère juridique, impliquant la contestation réciproque d'un « droit ». Au contraire, c'est tous les différends quelconques, non juridiques et politiques aussi bien que juridiques, que, d'après le protocole de 1924 il faut déférer à la procédure de l'arbitrage. C'était une grave innovation que de la sorte le protocole introduisait dans le droit international, car, après comme avant les conventions de la paix de la Haye de 1899 et de 1907, l'opinion était pour ainsi dire unanime que les litiges ayant un caractère juridique étaient seuls susceptibles d'être résolus par l'arbitrage (n°s 944 et s., 955[8] et s.) (1) ; plus classiques, les traités de Locarno se sont bornés à consacrer les errements antérieurs. Le protocole de Genève ne pouvait-il cependant se prévaloir d'un précédent ? On peut le soutenir, tout au moins dans notre opinion qui considère comme nécessairement politiques les conflits touchant à l'honneur, à l'indépendance et aux intérêts vitaux des Etats: en effet, ces conflits, qui auparavant échappaient à l'arbitrage d'après un sentiment presque général, y ont été soumis par le Pacte de la Société des Nations (n° 970[21]).

---

(1) Sur les accords de Locarno, cf. Cheney Hyde, *Commissions of conciliation and the Locarno treaties* dans le *Scott's Journal*, janv. 1925, p. 102-118 et V. Sibert, *La sécurité internationale et les moyens proposés pour l'assurer de 1919 à 1925*, R. D. I. P., 2e série, t. VII, pp. 218 et s.

LIVRE II

MOYENS COERCITIFS (1)

—

971. — Les moyens d'entente amiable ou de solution pacifique n'ayant pas abouti, ou ne pouvant être employés, la pratique internationale permet à l'Etat dont les droits ont été violés ou les intérêts froissés, de recourir à certaines voies de fait et mesures de contrainte, sans aller néanmoins jusqu'à l'état de guerre proprement dit. Ces moyens de coercition sont la rétorsion, les représailles, l'embargo, le boycottage, le blocus pacifique, la rupture des relations diplomatiques sans déclaration de guerre. Mais, à côté

---

(1) V. Barclay, *Les blocus pacifiques*, R. D. I., t. XXIX, p. 474. — Barès, *Le blocus pacifique*, 1898. — Baty, *Les blocus pacifiques*, R. D. I., t. XXX, p. 606. — Berner, Article *Repressalien*, *Retorsion*, Dictionnaire de Bluntschli. — Bulmerincq, *Du blocus pacifique*, J. I. P., t. XI, p. 569; Article *Repressalien*, Rechtslexicon de Holtzendorff. — Buty, *The institute of international law on pacific blockade*, Law Magazine and Review, 1896, n° 501. — Bynkershoek, *Quæstiones juris publici*, lib. I, 24. — Carnazza-Amari, *Del blocco marittimo*, 1897, p. 253. — Cauchy, *Le droit maritime international*, 1862, t. I, pp. 295 et s., 359 et s. — Cavaglieri, *Note critiche sullastoria dei mezzi coercitivi al rifuori della guerra*, 1915, et R. I., 1915, pp. 23 et 305. — Desjardins, *Droit commercial maritime*, t. I. — Dinner, *Disputatio de repressaliis*, 1615. — Drossos, *De l'embargo pacifique international de 1850* (en grec), 1907; *Le problème des blocus pacifiques* (en grec), 1912. — Ducrocq, *Représailles en temps de paix; blocus pacifique*, 1901. — Faccio, *Le rappresaglie*, 1906. — Falcke, *Die Hauptperiode der sogenannten Friedensblockaden*, 1891; *Die Friedensblockade*, Zeitschrift für intern. Privat und öffentl. Recht, t. XIX, p. 63; *Le blocus pacifique* (trad. franç. Contat), 1919. — Paul Fauchille, *Le blocus maritime*, 1882, ch. II, section 1re, p. 38. — Geffcken, *Le blocus pacifique*, R. D. I., t. XIX, p. 377; *La France en Chine et le Droit international*, R. D. I., t. XVII, p. 145; *Blockade* dans le Rechtslexicon de Holtzendorff, 1880, t. I. — Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, 1876, pp. 234 à 240. — Gover, *The pacific blockade of Crete*, Law Magazine and Review, t. 304, p. 181. — Grotius, *op. cit.*, liv. V, cap. 2. — Hann, *De represaliis*, 1656. — Hautefeuille, *Histoire des origines... du droit maritime international*, 1869, pp. 326, pp. 336 et s.; *Des droits et des devoirs des nations neutres*, 1868, t. II, tit. IX, pp. 259 et s. — Hogan,

de ces moyens coercitifs qui appartiennent à l'Etat même dont les droits ou les intérêts sont atteints, il en est d'autres qui peuvent être employés par un ensemble d'autres Etats en vue de la protection de l'Etat menacé : ces moyens sont l'arme économique de la Société des Nations, dite blocus économique et les traités de garantie, de sécurité ou d'assistance mutuelle. Les moyens de coercition sont ainsi de deux sortes: les uns sont des moyens *individuels* et les autres des moyens *collectifs*.

Dans l'œuvre de codification du droit des gens en Amérique qu'ils ont entreprise en 1924, sous l'inspiration de M. Alejandro Alvarez, l'Institut américain de droit international et l'Union panaméricaine ont prévu le texte d'un projet de traité sur les mesures de coercition. Ce traité indique comme mesures de nature coercitive, la rétorsion, les représailles, l'embargo et le blocus pacifique (1).

Pacific Blockade, 1908. — Holland, *Lettre au Times du 8 mars 1897; Letters to Times*, 1909, pp. 8-28; *Studies in international law*, 1898, p. 130. — Karseboom, *De detentione navium quæ dicitur embargo*, 1840. — Lafargue, *Les représailles en temps de paix*, 1899. — Ch. de Martens, *Causes célèbres*, t. II, pp. 151 et s. — De Mas-Latrie, *Du droit de marque et du droit de représailles au moyen âge*, 1866. — Nicolello, *L'embargo nel diritto internazionale e nel diritto commerciale*. — Nys, *Origines du droit international*, 1894, pp. 62 et s. — Ortolan, *Diplomatie de la mer*, 1864, t. I, pp. 350 et s. — Perels, *Le droit de blocus en temps de paix*, R. D. I., t. XIX, p. 245; *Manuel de droit maritime international*, 1884, 1re part., sect. VIII, §§ 28 et 30. — Phillimore (W.), *Blocus pacifique*, J. I. P., t. XXIV, p. 517. — Rontiris, *De l'évolution de l'idée de blocus pacifique*, J. I. P., t. XXIV, p. 225. — Soderquist, *Le blocus maritime*, 1908. — Staudacher, *Die Friedensblockade*, 1909. — De Stieglitz, *L'île de Crète, le blocus pacifique et le plébiscite international*, 1899. — Streit, *Blocus pacifique*, Messager d'Athènes, du 10/22 mars 1897, et *La question crétoise au point de vue du droit international*, R. D. I. P., t. VII, pp. 318 et s., 347 et s. — Teyssaire, *Le blocus pacifique*, 1910. — Textor, *De retorsionis jure*. — Vecchio ed Casanova, *Le repressaglie nei comuni medievali e specialmente in Firenze*, 1894. — Werhner, *De jure repressaliarum inter principes imperii*, 1748. — Westlake, *International law: War*, 1907; *Pacific Blockade*, The Law quarterly Review, t. XXV, p. 13. — Wurm, *Völkerrechtliche Sellbsthulbe*, Dictionnaire de Rotteck, 1843.

(1) V. Codification du droit international américain, Union pan-américaine, 1925, p. 115.

CHAPITRE PREMIER

MOYENS DE COERCITION INDIVIDUELS

SECTION I. — **Rétorsion** (1)

972. — User de rétorsion, c'est employer envers un Etat des procédés semblables ou analogues à ceux dont il use lui-même. C'est, en langage familier, *rendre la pareille*.

Lorsque, sans porter atteinte aux principes du droit international et sans violer les stipulations des traités, un Etat adopte envers un autre Etat ou envers les sujets de celui-ci des mesures contraires à la *comitas gentium*, aux devoirs purement moraux, à l'équité, ou refuse, sans motifs légitimes, de leur reconnaître certains avantages ou facultés qu'il accorde à d'autres, l'Etat froissé par cette conduite malveillante, peut avoir recours à des mesures semblables.

La rétorsion consiste en mesures analogues à celles prises par l'Etat dont on se plaint, jusqu'à ce qu'il consente à y renoncer. Elle s'appuie sur la maxime : *quod quisque in alterum statuerit ut ipse eodem jure utatur*.

973. — La rétorsion diffère des *représailles*. Celles-ci supposent une lésion, un acte *injuste*, une violation de droits certains et reconnus. — La rétorsion est destinée à faire sentir à un autre Etat l'iniquité de sa manière d'agir. Les représailles tendent à lui infliger un mal spécial, ou à se procurer une indemnité.

Exemples de causes de rétorsion : augmentation par un Etat des droits de douane inscrits à son tarif général ; — mesures onéreuses pour le commerce international ; — établissement à l'égard des navires étrangers de droits de navigation, de quai, surtaxe de pavillon ; — interdiction d'accès des ports du territoire aux sujets et aux vaisseaux de tel Etat; privilèges et avan-

---

(1) V. de Lapradelle, Revue du droit public, t. XI, 1899, p. 551. — Rapisardi-Minabelli, *La rétorsion*, R. D. I., 2e série, t. XVI, p. 223 et *La retorsione*, 1919. — V. encore les ouvrages cités p. 685, en note.

tages conférés aux sujets de tel Etat et refusés aux régnicoles de tel autre.

974. — Une simple différence, une divergence de législation ne peut entraîner rétorsion, même lorsqu'elle engendre des inconvénients pour les sujets de l'un des deux Etats. *Ex.:* Dans l'un des Etats, tous les enfants recueillent la succession paternelle par parts égales ; dans l'autre Etat, le fils aîné prend une portion plus considérable que celle de ses frères, ou les fils reçoivent une part plus forte que celle attribuée aux filles. Ces divergences ne sont pas un manque d'équité d'un Etat envers un autre. Elles s'expliquent par la différence des mœurs et des coutumes.

La pratique internationale moderne est peu favorable aux mesures de rétorsion. L'Etat qui y a recours se cause souvent à lui-même un préjudice plus considérable que celui qu'il inflige à l'autre Etat. En outre, il porte fréquemment atteinte à l'unité de sa législation et décrète une mesure qu'il proclame mauvaise ou malsaine.

974[1]. — Au cours de la guerre mondiale de 1914-1919, en 1917, le gouvernement néerlandais autorisa le transit par son territoire entre l'Allemagne et la Belgique occupée, de matériaux (sables, graviers, métaux, etc.) que l'Angleterre jugea susceptibles d'être utilisés militairement par l'Allemagne ; aux mois de juin et d'octobre 1917, le gouvernement britannique, par mesure de rétorsion, interrompit la transmission des télégrammes commerciaux expédiés des Pays-Bas ou vers les Pays Bas par les câbles anglais et annonça l'intention de retirer les facilités accordées pour la visite à Halifax des cargaisons de métaux consignées au gouvernement néerlandais (1). — Après la délimitation des frontières de la Pologne et de l'Allemagne qui suivit la grande guerre, un certain nombre de sujets allemands sont demeurés en Pologne et un certain nombre de sujets polonais sont restés en Allemagne. Mais, depuis 1919, les ressortissants polonais en Allemagne furent particulièrement persécutés par les autorités germaniques; à la fin de 1922, celles-ci usèrent contre eux d'un nouveau moyen de terrorisation: l'expulsion en masse, sans motifs, dans des conditions spécialement odieuses. Après avoir, en janvier 1923, adressé à Berlin de vives réclamations demeurées sans résultat, le gouvernement polonais, au mois d'avril, a, à titre de rétorsion, procédé à l'expulsion d'une certaine quantité de ressortissants allemands (2). Des mesures de rétorsion ont encore à ce sujet été prises par la Pologne contre l'Allemagne au mois de janvier 1924. Le gouvernement bavarois ayant expulsé quatorze familles juives de

---

(1) V. Ch. de Visscher, R. D. I. P., 2e série, t. I, p. 142.
(2) V. Lettre de Pologne, dans le Temps, du 13 septembre 1923, p. 2.

nationalité polonaise et cela malgré les protestations réitérées du gouvernement polonais, ce dernier s'est vu forcé de recourir à des mesures de rétorsion: en conséqence, quatorze familles allemandes, dont les noms ont été publiés dans la presse, ont reçu l'ordre de quitter la Pologne dans un délai de trois jours. D'autre part, une injonction semblable a été notifiée à 150 citoyens allemands établis dans les voiévodies de Poznan et de Poméranie: cette dernière mesure a été déterminée par les expulsions en masse des citoyens polonais du territoire de Mecklembourg-Schwerin, mises à exécution en dépit des protestations du ministre de Pologne à Berlin (1).

SECTION II. — **Représailles** (2)

975. — Représailles vient du vieux français. L'expression *Réprisalles* se rencontre dans un traité conclu entre la France et l'Angleterre, le 17 mai 1360.

Un Etat peut avoir commis par ses subordonnés, ou laissé commettre par ses sujets, des actes à la suite desquels la voie de la rétorsion serait insuffisante à lui infliger un dommage sensible, proportionné au mal accompli. *Ex.:* prise violente d'une portion de territoire; occupation d'une baie ou d'une rade, refus de paiement d'une dette; refus de réparar une injure; refus de payer une indemnité en réparation d'un dommage causé, etc. Dans plusieurs de ces cas et dans d'autres encore, l'emploi de la rétorsion sera impossible. L'Etat lésé exerce alors des représailles.

976. — D'après les principaux auteurs de droit international, les représailles sont fondées sur le principe que toute communauté politique organisée assume la responsabilité des actes de ses membres à l'égard des autres Etats, si, sur une plainte à elle adressée, elle ne contraint pas les auteurs de l'offense à donner satisfaction à l'Etat lésé. — Un Etat ne peut exiger de réparation de la part d'un sujet d'un autre Etat qu'en s'adressant au gouvernement de la nation dont l'offenseur est membre. S'il y a refus, l'Etat assume la responsabilité des actes de son sujet.

Tout refus ou tout retard qu'un Etat oppose arbitrairement aux justes réclamations d'un autre Etat, se plaignant de la lésion d'un droit, autorise à recourir aux représailles.

977. — Quelques publicistes divisent les représailles en *né-*

---

(1) V. le Temps du 1er février 1924.

(2) V. Ducrocq, *Représailles en temps de paix* (*blocus pacifique*), 1901. — Guarini, *Le rappresaglie in tempo di pace: storia e dottrina*, 1910. — Lafargue, *Les représailles en temps de paix*, 1898. — V. encore les ouvrages cités p. 685, en note.

gatives et en *positives*. — D'après cette terminologie, adoptée par Klüber, Phillimore, Wheaton, les représailles négatives ont lieu quand un Etat refuse d'accomplir une obligation parfaite par lui contractée, ou de laisser un autre Etat jouir d'un droit lui appartenant. Les représailles positives ont lieu quand un Etat s'empare de personnes ou de choses appartenant à un autre, dans le but d'obtenir satisfaction d'une offense ou réparation d'une lésion. Pour Grotius, Vattel, Wolf, Heffter, les actes qualifiés de représailles négatives se classeraient mieux dans les mesures de rétorsion. — Vattel s'est longuement occupé des représailles (*op. cit.*, liv. II, ch. XVIII, §§ 338 et s.) (1).

978. — En quoi consistent les *représailles* ? — Ce sont des voies de fait, des mesures de contrainte, plus ou moins étendues, engendrant un dommage plus ou moins considérable ; voies et mesures qui varient indéfiniment, selon la nature des conflits, selon les caractères des peuples, selon les moyens d'action des Etats, selon la forme des injustices commises, etc.

A quelles conditions faut-il subordonner l'exercice des représailles ?

Les représailles devraient n'être que des actes de légitime défense et se mesurer toujours à la gravité du délit commis. Si elles n'ont pas été provoquées par des actes contraires à la justice ou aux conventions diplomatiques, aux traités existants, elles constituent un véritable abus de la force. — Mais les représailles ne sont que trop souvent des actes de violence et de guerre. Elles sont fréquemment un pur fait brutal, et non l'exercice régulier d'un droit. Chaque Etat en use selon ses intérêts et selon sa puissance. Les Etats forts sont disposés à les exercer avec excès.

Un Etat ne devrait recourir à des représailles qu'au cas de déni de justice, de violation d'un droit indiscutable, de voies de fait, d'injures et non sans avoir au préalable formulé des réclamations restées sans résultat, et épuisé tous les autres moyens de rétablir l'ordre juridique violé. Cela revient à dire que l'emploi de la force ne se justifie que par son caractère de nécessité. Ce principe était catégoriquement affirmé dans le *Guidon de la Mer*, et il est proclamé par tous les publicistes ou juristes, par Bluntschli, Bynkershoek. Grotius, Jenkins. F. de Martens, Vattel, Travers-Twis, etc.

979. — A qui appartient exactement l'exercice des représailles ?

---

(1) V. aussi Legnano, *De bella, de reprœsaliis et de duello*, 1477, édité par Holland, 1917, dans *The classics of international law* de M. James Brown Scott.

Pendant l'état d'anarchie et de désordre, qui, sur la haute mer, succèda à la chute de l'empire romain, des associations volontaires de commerçants se formèrent pour défendre contre les écumeurs de la mer les navires et les cargaisons des associés. Ces corporations avaient coutume, sans attendre l'autorisation du pouvoir local, d'exiger réparation, non seulement des dommages causés aux membres des corporations, mais aussi du préjudice éprouvé par d'autres négociants honnêtes, dépouillés par des pirates en pleine mer au cours de leurs opérations commerciales. — En outre, les villes commerçantes des rives de la Méditerranée virent se former d'autres associations, dont le but exclusif fut la guerre directe, la chasse aux pirates. Un ancien recueil des règlements des croiseurs équipés par des corporations de ce genre est reproduit dans les éditions de version italienne à la suite du *Consulat de la Mer*. (1).

L'origine de cette pratique des représailles doit être attribuée à l'impuissance où se trouvaient les princes indépendants, dans l'enfance de la vie internationale, à obliger leurs sujets les plus puissants à fournir réparation pour les torts commis à l'égard des sujets d'autres princes.

Cette faculté de courir sus aux pirates (*la guerra del corso*) dégénéra avec le temps en pratiques illicites, semblables aux faits qu'elle avait pour but de réprimer.

Au XIV^e^ siècle, plusieurs lois municipales défendirent aux particuliers d'exercer ainsi sur mer des représailles, sans avoir obtenu des *lettres de marque* d'un souverain, de *marcare* (basse latinité), saisir, terme employé dans une charte concédée aux citoyens de Barcelone par Pierre III d'Aragon, en 1283, dans une lettre d'Edouard d'Angleterre de 1295 et par le concile de Marciac de 1326 (Ch. 54). — Nous trouvons là l'origine de l'institution de la *course* et sa première réglementation.

Au XV^e^ siècle, plusieurs Etats se promettent de ne pas accorder de lettres à leurs propres sujets, sans que ceux-ci n'aient auparavant adressé une plainte au souverain duquel dépendent les individus qui leur ont causé un tort et qu'une réparation leur ait été refusée (France et Espagne, traité de 1489).

Au XVI^e^ siècle, il est stipulé, dans les traités de commerce, que ni l'une ni l'autre des parties contractantes n'accorderont de lettres de représailles ou de marque contre d'autres personnes que les auteurs directs de l'offense et contre leurs biens, et seulement en cas de refus ou de retard manifeste à accorder satisfaction (France et Angleterre, traité de 1510). — Dans la plupart des

---

(1) Pardessus, *Lois maritimes*, t. V. — Travers-Twiss,, *op. cit.*, t. II, ch. I, n° 14.

traités du XVII[e] siècle, il est convenu que si réparation n'est pas accordée dans un délai déterminé, par exemple de quatre ou six mois, les lettres de représailles devront être délivrées.

Au XVIII[e] siècle, plusieurs traités contiennent la clause que les biens des sujets de l'un des contractants, qui se trouveront sur le territoire de l'autre Etat, seront exempts de saisie par voie de représailles, si ce n'est pour cause de dette ou d'offense de la part du propriétaire de ces biens (Traités de France avec: Hollande 1749, Danemark 1742, Angleterre 1786, Russie 1787, etc.).

980. — En vertu *de lettres de représailles* ou de *marque*, le particulier lésé était autorisé à tirer *seul* et *directement* vengeance du tort qui lui avait été causé, soit contre son agresseur seul, soit contre tout autre individu appartenant à la même nation. Les compatriotes du délinquant étaient alors considérés comme ses complices moraux et le porteur de *lettres* était autorisé à agir en pleine mer.

En 1778, Louis XVI donna à deux armateurs bordelais, auxquels les Anglais avaient capturé onze navires, sous le prétexte qu'ils étaient chargés de munitions destinées aux colons d'Amérique, des lettres de marque sur tous sujets anglais, à concurrence de la valeur des vaisseaux et de dommages-intérêts.

981. — Le système, pratiqué aux siècles antérieurs, est aujourd'hui abandonné. La responsabilité des injures, des dommages causés par des actes illicites, les atteintes à la bonne foi pèsent sur les Etats et non sur les simples particuliers. — Les représailles ne sont plus exercées que d'Etat à Etat: au cas de guerre seulement, les Etats qui, comme les Etats-Unis, n'ont pas adhéré à la déclaration de Paris (1856) et n'ont pas renoncé à l'emploi de la *course*, peuvent encore délivrer des lettres de marque à leurs sujets.

982. — Les actes de représailles les plus fréquemment employés dans la pratique internationale sont:

1° La mise sous séquestre de biens appartenant à l'adversaire et la saisie des sommes qui lui sont dues.

2° La mise sous séquestre des biens des sujets de l'autre Etat, situés sur le territoire de l'Etat lésé. Cette saisie des biens des particuliers pour obliger un gouvernement étranger à renoncer à d'injustes prétentions est, aux yeux de quelques auteurs, un moyen peu recommandable. Nous le jugeons inique et immoral; car il n'atteint pas les personnes coupables du méfait dont on se plaint; car il n'atteint pas l'Etat contre lequel on réclame; il ne conduit pas au but, qui est la satisfaction due pour l'offense, ou l'indemnité réparatrice de la lésion.

3° L'interruption des relations commerciales, postales, télégraphiques

4° Le renvoi, l'expulsion des ressortissants de l'Etat qui n'a pas respecté le droit international.

5° L'arrestation à titre d'otages de quelques-uns de ces ressortissants ou de fonctionnaires de l'autre Etat.

Ces représailles exercées contre les personnes étaient admises par Grotius, Vattel, Bynkershoek et sont approuvées par quelques auteurs modernes (1). Dans l'usage, ce genre de représailles n'a guère été pratiqué que comme rétorsion, pour obtenir satisfaction à la suite de la séquestration injuste d'autres personnes — Ces violences, exercées sur les personnes, sont profondément injustes : elles frappent des innocents. Elles ne doivent jamais atteindre les fonctionnaires, qui n'ont agi que par les ordres et sous la responsabilité de leur gouvernement, ni *à fortiori* les envoyés diplomatiques étrangers (n° 687).

6° Le refus d'exécuter les traités ou leur dénonciation.

7 Le retrait des privilèges ou des faveurs accordés aux ressortissants de l'Etat étranger.

8° L'occupation de coercition ou à titre de mesure coercitive.

983. — On peut citer, au cours des derniers siècles, plusieurs exemples de représailles.

En 1753, des navires prussiens furent capturés par les Anglais et déclarés de bonne prise. Par représailles contre cette saisie injuste, Frédéric II refusa de payer les créanciers anglais porteurs de l'emprunt dit *silésien*. De nombreuses réclamations s'élevèrent ; l'affaire fit un grand bruit. Les avocats de la couronne d'Angleterre rédigèrent un mémoire resté célèbre, approuvé par Montesquieu. L'Angleterre et la Prusse violaient pareillement les droits des particuliers (2).

L'Angleterre s'est acquis une réputation particulière en exerçant d'injustes représailles contre les Etats faibles, en 1847-1850, dans l'affaire Pacifico qui valut à Lord Palmerston un blâme de la Chambre des Lords, et, en 1862, dans son démêlé avec le Brésil.

En 1884, la France, prétendant agir à titre de représailles, a bombardé l'arsenal chinois de Fou-Tchéou (n° 984, note).

En 1896, la Grande-Bretagne a occupé le port de Corinto au Nicaragua pour forcer le pays a payer une indemnité à raison de l'arrestation de sujets britanniques.

En 1897, à la suite du meurtre d'un médecin français, le Dr

---

(1) Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, ch. I, n° 20.

(2) V. Dupuis, *Un conflit entre Frédéric II et l'Angleterre au sujet des prises maritimes*, Annales de l'Ecole libre des sciences politiques, 1892, p. 72. — Satow, *The silesian Loan and Frederick the Great*, 1915.

Mauchamp, la France a fait occuper la ville d'Oudjda au Maroc (1).

On peut encore faire rentrer dans la catégorie des représailles l'envoi qui fut fait en Chine, en 1900, d'une armée internationale pour répondre aux mesures violentes exercées contre les étrangers par les Boxers. V. discours du ministre des affaires étrangères à la séance du 7 juillet 1900 de la Chambre française des députés.

A la fin de 1901, la France, ne pouvant obtenir de la Turquie l'exécution de ses engagements au sujet d'affaires relatives aux quais de Constantinople, aux marais d'Ada Bazar et aux créances de deux Français, Lorando et Tubini, usa de représailles vis-à-vis de l'Empire Ottoman en envoyant des marins occuper une partie de l'île de Mitylène, territoire turc (2).

En 1902, une escadre anglo-italo-allemande a capturé plusieurs navires de guerre du Vénézuéla et bombardé le fort de San Carlos afin d'obliger le gouvernement vénézuélien à payer une indemnité aux nationaux anglais, italiens ou allemands lésés par ses agissements.

N'y a-t-il pas aussi un fait de représailles dans la conduite tenue par l'Autriche vis-à-vis de la Serbie en 1906, à propos du traité d'union douanière signé entre ce dernier Etat et la Bulgarie? (3).

En 1914, les Etats-Unis ont fait bombarder et occuper pendant plusieurs mois le port de Vera-Cruz en vue de contraindre le gouvernement mexicain à leur accorder réparation de certaines offenses dont il s'était rendu coupable à leur égard.

L'Allemagne a considéré comme une « occupation de représailles » (n° 1739) l'occupation que la France a faite de Francfort et d'autres villes allemandes au mois d'avril 1920, lorsque le gouvernement allemand eut envoyé des troupes dans le bassin de la Ruhr, au mépris de l'article 43 du traité de Versailles.

Au mois d'octobre 1923, la ville de Chang-Cha (Chine), où se trouve le Yale Missionary Institute, ayant été bombardée pendant les récentes hostilités entre les divers partis chinois, les Etats-Unis ont notifié à la Chine que la canonnière américaine qui se trouve dans les eaux de Chang-Cha répondrait à chaque coup de

---

(1) V. Rougier, R. D. I. P., t. XV, p. 283.

(2) V. Moncharville, *Le conflit franco-turc de 1901*, R. D. I. P., t. IX, p. 677. — Sur l'occupation des territoires à titre de représailles, V. Raymond Robin, *Des occupations militaires en dehors des occupations de guerre*, 1913, p. 569, 697 et 788. V. exemples *ibid.*, p. 100, 207, 212, 234, 240, 273, 280, 288, 297, 403, 408, 409, 412, 522, 545, 547 et 560.

(3) V. à ce sujet Guerchitch, R. D. I. P., t. XIV, p. 366.

canon qui serait tiré sur des propriétés appartenant à des Américains (1).

984. — Parmi les divers modes de représailles, on pourrait classer *l'embargo* et le *blocus* dit pacifique. Mais on en fait généralement des catégories spéciales de moyens de coercition.

Des représailles générales exercées par un Etat contre un Etat ne sont-elles pas par elles-mêmes, *per se*, incompatibles avec l'état de paix ? Ne sont-elles pas des actes de guerre ? — Des auteurs se sont évertués à établir que l'exercice de représailles générales ne constituait par la guerre. L'ont-ils prouvé ? Ne faut-il pas tout au moins y voir une déclaration conditionnelle de guerre qui peut être encore écartée par une offre de réparation ? Il y a représailles, dit F. de Martens, si l'Etat contre lequel elles sont exercées n'y répond pas par des actes d'hostilité. Si, au contraire, il ouvre à son tour les hostilités, c'est la guerre. La guerre est une lutte ouverte entre deux ou plusieurs Etats, qui ont recours à la force physique pour la défense de leurs droits et de leurs intérêts » (2). — « Autre signe distinctif auquel on reconnait les représailles conformément aux principes du droit international, elles n'atteignent que l'Etat accusé d'avoir violé le droit ou ses sujets. Elles ne doivent léser directement, ni les autres Etats, ni leurs nationaux. Il n'en est pas de même de l'état de guerre. Les pays qui demeurent étrangers à la lutte prennent la qualité de neutres. Par la force des choses, ils sont atteints dans leurs intérêts... S'il n'y a pas de guerre, il n'y a pas de neutres, et comme l'exercice des droits des Etats belligérants cause des dommages considérables aux neutres, on n'accordera pas, sans de bonnes raisons, la faculté d'exercer ces droits à un Etat qui refuse de se déclarer belligérant » (3).

984[1]. — L'institution de la Société des Nations n'a-t-elle pas, à l'égard des représailles, influencé le droit international ? Peut-on encore parler de représailles dans les rapports des Etats faisant partie de cette Société?

La question s'est posée pour la première fois lors de l'occupation de Corfou effectuée en septembre 1923 par l'Italie en vue d'obtenir de la Grèce les réparations demandées pour le meurtre sur le territoire hellénique d'une mission militaire italienne. Soumise par le Conseil de la Société des Nations dans les termes suivants à l'examen d'un Comité de juristes: « Des mesures de coercition qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre sont-elles conciliables avec les termes des articles

---

(1) V. le Temps du 28 octobre 1923.
(2) F. de Martens, *op. cit.*, t. III, § 105.
(3) F. de Martens, *op. cit.*, t. III, § 105.

12 à 15 du pacte, quand elles sont prises par un membre de la Société des Nations contre un autre membre de la Société, sans recours préalable à la procédure prévue dans ces articles? », elle a été tranchée ainsi qu'il suit par le Comité et par le Conseil qui en adopta la résolution: « Des mesures de coercition qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre peuvent être conciliables ou non avec les termes des articles 12 à 15 du Pacte, et il appartient au Conseil saisi du différend de décider immédiatement, en s'inspirant de toutes les circontances et de la nature des mesures prises, s'il y a lieu de recommander le maintien ou la cessation de celles-ci » (n° 970[bis]).

Que décider? Aux termes du Pacte de la Société des Nations, il n'est plus permis entre membres de cette Société de recourir à la guerre qu'un certain temps après la fin d'une procédure juridictionnelle ou de médiation rendue obligatoire pour tout différend susceptible d'entraîner une rupture. Il s'ensuit qu'entre eux l'usage des représailles constituées par des actes d'hostilité ne saurait plus être juridiquement possible avant l'emploi de la procédure pacifique organisée par le Pacte. En effet, de pareilles représailles impliquent une menace de rupture de paix. La procédure pacifique obligatoirement prévue par le Pacte prive au surplus les représailles du caractère de nécessité qui seul, d'après le droit commun (n° 978), peut les justifier. Telle est l'opinion dominante en doctrine (1).

SECTION III. — **Embargo** (2)

985. — L'embargo (*embargar*, en espagnol, arrêter) consiste à mettre arrêt sur les navires et sur les cargaisons des sujets d'un Etat étranger, se trouvant dans les ports ou dans les eaux territoriales de l'Etat.

---

(1) V. Guani, *Les mesures de coercition entre membres de la Société des Nations envisagées spéciadement au point de vue américain*, R. D. I. P., 2e série, t. VI, p. 285. — Politis, *Les représailles entre Etats membres de la Société des Nations*, R. D. I. P., 2e série, t. VI, p. 5. — Schücking et Wehber, *Das Satzung des Völkerbundes*, p. 293. — C. de Visscher, *L'interprétation du Pacte au lendemain du différend italo-grec*, R. D. I., 3e série, t. V., pp. 383 et s. et *La responsabilité des Etats*, dans la *Bibliotheca Visseriana*, t. II,p. 181. — Comp. Strupp, *Das völkerrechtliche Delikt*, pp. 222-223.

(2) Sur l'embargo, V. le Règlement adopté par l'Institut de droit international dans sa session de la Haye de 1898, R. D. I. P., t. V, pp. 849-857; Annuaire de l'Institut de droit international, t. XVII, pp. 273 et s. — V. aussi Drossos, *Etudes d'histoire diplomatique* (en grec), 1910, au sujet des mesures de coercition prises en 1832 par la France et la Grande-Bretagne pour vaincre la résistance du gouvernement hollandais à l'indépendance de la Belgique. — V. encore les ouvrages cités p. 685 en note.

L'embargo a été employé à plusieurs reprises comme acte préliminaire d'une guerre imminente. — Cet usage est de nos jours repoussé. — Les Etats, tenant compte des conditions dans lesquelles les navires de commerce sont entrés dans les ports et dans les rades, accordent un délai plus ou moins étendu aux navires des sujets des belligérants pour décharger leurs cargaisons, ou pour les compléter et pour regagner leurs ports d'attache. — Afin d'obliger la Hollande à exécuter le traité du 15 novembre 1831 qui lui avait enlevé la Belgique, la France et la Grande-Bretagne mirent en novembre 1832 un embargo dans leurs ports sur les vaisseaux, bâtiments et marchandises appartenant à des sujets néerlandais ; comme représailles, le 17 novembre, le gouvernement des Pays-Bas obligea les navires français et anglais se trouvant dans les eaux hollandaises à les quitter dans un délai de trois jours et défendit aux navires naviguant sous le pavillon de ces deux nations d'entrer dans les ports néerlandais tant que les navires hollandais ne seraient pas admis librement dans les ports d'Angleterre et de France. Ces mesures coercitives réciproques furent révoquées par la convention du 21 mai 1833 entre la France, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas. Il n'y avait pas eu, à proprement parler, acte de guerre entre ces Etats, et leurs relations diplomatiques n'avaient pas été suspendues (1). — La France, l'Angleterre et la Russie donnèrent encore un exemple d'embargo en 1854, à l'ouverture de la guerre de Crimée. Le procédé fut réitéré en 1859, lors de la guerre entre l'Autriche et la France, en 1866, et enfin en 1870 au début des hostilités de la guerre franco-allemande. — Pendant la guerre mondiale de 1914, pour amener la Grèce à prendre une attitude plus bienveillante vis-à-vis des alliés, ceux-ci mirent à diverses reprises l'embargo sur les navires grecs se trouvant dans leurs ports ; c'est ainsi qu'en novembre 1915, la Grande-Bretagne retint à Malte pendant plusieurs jours les vapeurs grecs chargés de blés et d'autres marchandises.

L'embargo ne sera plus désormais employé que comme un mode particulier de représailles (V. n° 298[10]).

Il ne faut pas confondre l'embargo, véritable saisie, avec l'*arrêt de prince*, défense de quitter le port, la rade ou le mouillage en eaux territoriales, simple mesure de police supérieure, pour éviter que ne s'ébruite le secret de certains préparatifs : mesure souvent illusoire, avec les facilités qu'offrent le télégraphe et la fureur d'indiscrétion de la presse.

---

(1) V. Barès, *Le blocus pacifique*, p. 29. — Ducrocq, *Représailles en temps de paix; blocus pacifique*, p. 103. — Falke, *Die Hauptperiode der sogenanten Friedensblockaden*, p. 82. — Hogan, *Pacific Blockade*, p. 80.

L'embargo n'est-il possible que sur les navires ? Ne peut-il pas avoir lieu aussi sur les personnes ? Un cas de ce genre s'est présenté pendant la guerre sud-africaine de 1899-1900. Un navire anglais sorti de Durban pour Lourenço-Marquez fut contraint de revenir au port de départ pour y débarquer des passagers étrangers, en ne conservant, lors de son nouveau voyage, que ceux de nationalité anglaise : on craignait que les premiers n'apportassent au Transvaal des nouvelles qu'on voulait cacher. Cette variété d'embargo, qui présente un caractère de coercition individuelle fondée sur un soupçon tiré de la nationalité, pourrait entraîner des réclamations de la part des Etats étrangers (1).

SECTION IV. — **Boycottage** (2)

985[1]. — De la rétorsion et des représailles on peut rapprocher le boycottage qui constitue un moyen de pression sur un gouvernement étranger par l'interruption des relations commerciales. Il présente toutefois avec ces procédés une différence essentielle: la rétorsion et les représailles sont des mesures prises par un gouvernement contre un autre gouvernement ; le boycottage est un procédé qui peut être l'œuvre de simples particuliers: ce sont en général les négociants d'un pays, individus ou corporations, qui, pour protester contre les actes dommageables d'un Etat étranger, interrompent les relations comerciales avec les nationaux de cet Etat.

985[2]. — C'est dans les premières années du XX[e] siècle, qu'on a commencé à faire sérieusement usage du boycottage. — En 1905 et dans les années suivantes, pour répondre aux mesures des Etats-Unis qui fermaient leur territoire aux immigrants chinois, le peuple chinois mit à l'index le commerce américain; en 1908, l'attitude du gouvernement du Japon dans l'affaire du navire japonais *Tatsu-Maru*, saisi au large de Macao par des canonnières chinoises pour transport d'armes aux révolutionnaires chinois de Kouang-Si, a fait naître aussi dans la population chinoise l'idée de représailles commerciales vis-à-vis du Japon (n[os] 415[1] et s.).

---

(1) V. R. D. I. P., t. VII, p. 693.

(2) Sur le boycottage, V. Bollack, *La loi mondiale de boycottage douanier*, 1913. — Brown, *Le jurisprudence fédérale du boycottage*, 1923. — Carraza, *Il boicottaggio*, 1924. — Pinon, *Le boycottage*, Revue des Deux-Mondes, 1[er] mai 1919. — Laferrière, *Le boycott et le droit international*, R. D. I. P., t. XVII, p. 288. — Séfériadès, *Réflexions sur le boycottage en droit international*, 1912. M. Séfériadès estime que le boycottage ne peut être considéré comme un fait pouvant *a priori* intéresser le droit international public; cet auteur pense que l'Etat qui tolère ou ne réprime pas les actes de boycottage commis sur son territoire contre les produits ou les marchandises d'une nation étrangère doit être déclaré internationalement responsable.

— En 1908, après l'annexion de la Bosnie-Herzégovine par l'Autriche et la proclamation par la Bulgarie de son indépendance, le boycottage des marchandises autrichiennes et bulgares est proclamé en Turquie ; en 1909 et en 1910, les Turcs boycottent les marchandises grecques pour protester contre les velléités d'annexion de la Crète par la Grèce. — Des cas de boycottage se sont également produits lors de la guerre italo-turque de 1912 (1). — Au mois d'octobre 1913, les négociants de certaines villes grecques ont boycotté les marchandises italiennes pour protester contre l'attitude de l'Italie vis-à-vis de la Grèce dans les affaires des Balkans. — Après la guere des Balkans, au mois de mars 1914, le boycottage anti-grec a pris de sérieuses proportions dans certains ports d'Asie-Mineure, notamment à Smyrne. Répondant à une interpellation à ce sujet, le ministre des affaires étrangères de Grèce, M. Streit, a déclaré, le 7 mars 1915, à la Chambre grecque, que M. Panas, le ministre de Grèce à Constantinople, avait protesté auprès de la Porte. M. Streit a ajouté : « J'espère que le gouvernement ottoman, dans un désir commun de consolider nos bonnes relations, fera tout ce qui dépendra de lui pour réprimer le mouvement de boycottage ». — Au cours de la guerre mondiale de 1914, à la suite des nombreux torpillages de navires marchands britanniques opérés par les sous-marins allemands, la corporation des gens de mer d'Angleterre décida de naviguer sans un seul Allemand dans les équipages et de ne porter aucune marchandise allemande pendant une période de deux ans après la déclaration de paix, qui serait prolongée d'un mois pour chaque crime nouveau commis contre des non-combattants: à la fin du mois d'octobre 1918, la période de boycottage atteignit ainsi sept années (2). — Aux mois de mai et juin 1919, après que la Conférence interralliée de la Paix eût admis contre la Chine les prétentions du Japon relatives au Chantoung, des boycottages furent exercés en Chine contre les produits japonais. Ces boycottages se sont encore continués à plusieurs reprises les années suivantes. — Lors de l'occupation de la Ruhr par la France et la Belgique, en janvier 1923, à la suite des manquements répétés de l'Allemagne dans l'exécution du traité de paix de Versailles, on décida en Allemagne de boycotter les personnes et les marchandises françaises et belges. Ainsi l'ordre fut donné par les associations professionnelles du commerce, spécialement par le comité présidentiel de l'Assocation des importateurs de blé de Hambourg, de ne pas

---

(1) V. Coquet, R. D. I. P., t. XX.
(2) J. I. P., t. XLV, p. 1335, et t. XLVI, p. 531 et le Temps des 17 juin et 17 juillet 1923.

acheter de marchandises passant même en transit par les ports de la France ou de la Belgique. De même, le 19 janvier 1923, l'Association des hôtels et établissements similaires de Berlin prirent la résolution « de ne pas admettre dans les hôtels les personnes de nationalités française et belge, de ne pas tolérer dans les salles de lecture des hôtels les journaux français et belges, de ne pas admettre pour le paiement des factures les billets de banque français et belges, de ne plus acheter ni vendre les vins, les liqueurs et les denrées alimentaires en provenance de la France et de la Belgique, d'inviter les fournisseurs des hôtels à ne plus se procurer de marchandises françaises ni belges » (1). Au mois de juin 1923, la direction générale des postes du Reich a fait défense d'acheminer les lettres aux nouveaux services français dans les territoires occupés, tels que douanes, forêts, chemins de fer: cette décision a été prise malgré l'avis contraire de plusieurs chambres de commerce ou municipalités des territoires occupés, qui craignaient que, en manière de représailles, l'autorité française défendît l'acheminement des lettres de la Rhénanie ou de la Ruhr vers le reste de l'Allemagne. D'autre part, des mots d'ordre de plus en plus catégoriques ont été donnés à des syndicats industriels ou commerciaux pour empêcher tout trafic avec la France: pendant les premiers mois de la résistance passive, on s'était gardé d'afficher publiquement ces défenses; ensuite, on ne se gêna plus. Un Français, qui voulut acheter en Saxe certains instruments, a reçu du fabricant allemand une réponse où il est dit: « Je ne demande pas mieux que d'accepter votre commande. Mais il m'est interdit par le syndicat d'exporter de mes produits dans votre pays. Tout ce que je peux faire, c'est d'envoyer la commande à une personne interposée, habitant en deça du cordon douanier interallié, et de vous laisser ensuite le soin de vous débrouiller pour prendre livraison de cette marchandise et lui faire passer le cordon » (2). — Au Japon, au mois de juin 1924, à la suite de la promulgation de la loi des Etats-Unis du 26 mai précédent, fermant aux Japonais le territoire américain, un meeting monstre a eu lieu à Yokohama, qui a voté une résolution de boycottage des marchandises américaines. Le préfet de police de Tokio a, le 14 juin, publié des instructions recommandant la modération à la population: « Lorsque, dit-il, il s'agit des affaires extérieures du pays, qui sont de nature très délicate et compliquée, et qui, demandent, par suite, beaucoup de prudence, toute initiative privée, basée sur le sentiment personnel de chaque indi-

---

(1) V. Robinet de Cléry, *Berlin pendant l'occupation de la Ruhr*, La Vie des Peuples, avril 1923, p. 1068.

(2) V. le Temps du 16 juin 1923.

vidu peut être incompatible avec les intérêts généraux du pays. Il est donc indispensable que la population prenne en considération l'intérêt supérieur du pays et adopte une attitude d'indulgence digne d'une grande nation » (1). — Lors des troubles civils qui, en 1925 se sont produits en Chine, la chambre de commerce chinoise de Shanghaï a adopté une résolution préconisant la confiscation des marchandises britanniques et japonaises, dont les Chinois sont actuellement en possession; elle a demandé également que l'on infligeat des amendes aux négociants qui ne participeront pas au boycottage des Britanniques et des Japonais, boycottage qui doit commencer le 30 juillet 1925 et se prolonger une année entière. D'autre part, le consul de Grande-Bretagne à Canton a conseillé à tous les sujets britanniques de quitter Ou-Tchéou, à l'ouest de Canton, par suite du vigoureux boycottage exercé contre eux (2). — Au mois d'août 1925, les autorités chinoises de Canton ont édicté pour la navigation côtière le règlement suivant : 1° les vapeurs de toute nationalité, sauf ceux de nationalité britannique ou japonaise, sont autorisés à entrer et sortir de tous les ports pourvu qu'ils omettent Hong-Kong; 2° en entrant dans un port tous les vapeurs doivent se soumettre à une inspection par un détachement de l' « Union antiimpérialiste »; 3° l'exportation de toutes denrées alimentaires ou de toutes autres matières premières des régions de l'intérieur est interdite. Cette sorte de boycottage dirigé contre les Anglais et les Japonais a provoqué un vif émoi dans Canton: le consul général britannique a écrit au gouvernement chinois demandant si ce règlement est officiel, car, dit-il, il viole les droits de tout gouvernement étranger de traiter avec la Chine (3).

985³. — Le boycottage engage-t-il la responsabilité internationale de l'Etat où il se produit ? Les Etats-Unis l'ont prétendu vis-à-vis de la Chine, et l'Autriche-Hongrie vis-à-vis de la Turquie. Il semble difficile d'admettre la responsabilité de l'Etat, car dans le boycottage les particuliers seuls interviennent: un Etat ne peut obliger ses nationaux ou ses habitants à commercer avec les citoyen de tel pays donné, lorsqu'ils ne le veulent pas; si par ses traités avec ce pays l'Etat permet les relations commerciales avec lui, il ne lui garantit pas qu'elles s'établiront et se continueront. — La responsabilité de l'Etat ne saurait être engagée au cas de boycottage que si ses fonctionnaires ou ses agents y prennent part directement ou indirectement ; elle existera également d'après les principes du droit commun pour les actes de violen-

---

(1) V. le Temps du 19 juin 1924.
(2) V. le Temps du 23 juillet 1925.
(3) V. le Temps du 20 août 1925.

ce contre les personnes ou les biens qui auront été commis contre des étrangers au cours du boycottage (n°s 329 et s.).

985⁴. — A côté du boycottage *commercial* ou *économique*, on peut concevoir aussi un boycottage scientifique: les hommes de science et les sociétés savantes d'un pays peuvent décider d'interrompre les relations scientifiques avec un autre Etat en refusant soit les productions de sa science, soit de se trouver en rapports avec les individus et les académies de ce pays. C'est sous cette seconde forme qu'au cours de la grande guerre de 1914-1919 a apparu le boycottage scientifique. A raison de la lourde part de responsabilité que les intellectuels d'outre-Rhin ont eue dans les atrocités, contraires au droit des gens, commises pendant la guerre par les Empires centraux, la Conférence des académies scientifiques interralliées, réunie à Londres en octobre 1918, a déclaré pour longtemps impossibles les relations personnelles entre les savants des pays alliés et ceux des Empires centraux et demandé que les associations scientifiques internationales ne comprennent plus des représentants de ces Empires. Le 30 septembre et le 15 octobre 1918, l'Académie des sciences et l'Académie de médecine de France ont pris des délibérations analogues (1). L'Académie royale de Belgique a rayé de la liste de ses associés les savants de nationalité allemande.

985⁵. Le procédé du boycottage a été en 1919 reconnu par les Etats comme un moyen de pression légitime pouvant et même devant dans certaines circonstances être employé par les gouvernements. Le Pacte de la Société des Nations que les puissances alliés et associées ont adopté à Paris le 28 avril 1919, et auquel ont adhéré de nombreux Etats, a, en effet, déclaré, par ses articles 16 et 17, que si un membre de la Société des Nations ou si un Etat non membre de cette Société mais invité à se soumettre à ses obligations n'observe pas, en cas de différend avec un autre membre de la Société ou avec une puissance étrangère à celle-ci, les engagements du Pacte de déférer le litige à l'arbitrage, à la Cour de justice, au Conseil ou à l'Assemblée des nations, et recourt à la guerre, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre les membres de la Société des Nations, et que dès lors les membres de cette Société s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de la puissance en rupture de pacte, et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cette puissance et ceux

---

(1) V. les textes dans le Journal officiel de la République française, 18, 22 et 28 octobre 1918, pp. 9095, 9182 et 9404.

de tout autre Etat membre ou non de la Société ; en pareil cas, des membres de la Société conviennent de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui : 1° dans l'application des mesures économiques et financières à prendre pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients pouvant en résulter, 2° afin de résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de pacte (V. plus loin, n°s 994[3] et s. ce qui est dit sur l'arme économique de la Société des Nations) (1). — Le président des Etats-Unis Wilson a déclaré dans un discours du 27 septembre 1918 que le boycottage économique ne saurait être toléré que comme une mesure du pouvoir exécutif régulier de la Société des Nations.

SECTION V. — **Blocus pacifique** (2)

986. — Le blocus, dit *pacifique*, consiste à empêcher, au moyen de la force armée, de vaisseaux de la marine militaire, toute communication avec les côtes et les ports d'un pays auquel on n'a pas déclaré la guerre. Le but du blocus pacifique est de forcer le pays bloqué à faire certaines concessions.

Nous examinerons, à propos du blocus en temps de guerre, ses conditions d'établissement et d'efficacité, ses modes d'exercice, etc.

---

(1) Comp. Scelle, *Le Pacte des Nations*, 1919, pp. 191 et s:. 319 et s.

(2) V. Barclay, *Les blocus pacifiques*, R. D. I., t. XXIX, p. 474. — Barès, *Le blocus pacifique*, 1898. — Baty, *Les blocus pacifiques*, R. D. I., t. XXX, p. 606. — Bulmerinq, *Du blocus pacifique*, J. I. P., t. XI, p. 569. — Buty, *The institue of international law on pacific blockade*, Law Magazine and Review, 1896, n° 501. — Carnazza-Amari, *Del blocco marittimo*, 1897, p. 253. — Drossos, *Le problème des blocus pacifiques* (en grec), 1912. — Ducrocq, *Représailles en temps de paix; blocus pacifique*, 1901. — Falcke, *Die Hauptperiode der sogenannten Friedensblockaden*, 1891; *Die Friedensblockade*, Zeitschrift für intern. Privat und öffentl. Recht, t. XIX, p. 63; *Le blocus pacifique* (trad. franç. Contat, 1919). — Paul Fauchille, *Le blocus maritime*, 1882, ch. II, section 1re, p. 38. — Geffcken, *Le blocus pacifique*, R. D. I., t. XIX, p. 377; *La France en Chine et le droit international*, R. D. I., t. XVII, p. 145; *Blockade*, dans le Rechtslexicon de Holtzendorff, 1880, t. I. — Gover, *The pacific blockade of Crete*, Law Magazine and Review, t. 304, p. 181. — Hogan, *Pacific Blockade*, 1908. — Perels, *Le droit de blocus en temps de paix*, R. D. I., t. XIX, p. 245; *Manuel de droit maritime international*, 1884, 1re part., sect. VIII, §§ 28 et 30. — Phillimore (W), *Blocus pacifique*, J. I. P., t. XXIV, p. 517. — Rontiris, *De l'évolution de l'idée de blocus pacifique*, J. I. P., t. XXIV, p. 225. — Soderquist, *Le blocus maritime*, 1908. — Staudacher, *Die Friedensblockade*, 1909. — De Stieglitz, *L'île de Crète, le blocus pacifique et le plébiscite international*, 1899. — Streit, *Blocus pacifique*, Messager d'Athènes du 10/22 mars 1897, et *La question crétoise au point de vue du droit international*, R. D. I. P., t. VII, pp. 318 et s., 347 et s. — Teyssaire, *Le blocus pacifique*, 1910. — Westlake, *International law: War*, 1907; *Pacific Blockade*, The Law quarterly Review, t. XXV, p. 13.

Le blocus dit pacifique peut être établi en vue de buts divers : ou bien empêcher seulement et exclusivement la sortie et l'entrée des navires des sujets de l'Etat bloqué, en laissant entrer ou sortir des ports de cet Etat les vaisseaux des ressortissants d'Etats tiers, comme lors du blocus des côtes de Grèce, en 1886 ; — ou bien empêcher également l'entrée et la sortie des navires des tiers, mais avec cette différence avec le blocus de guerre, que normalement ces navires ne sont pas sujets à prise, à capture. On ne peut que les arrêter momentanément : on ne doit pas les confisquer : on doit les restituer, après la levée du blocus.

987. — Ce mode de contrainte exercée sur un Etat est d'invention récente et de pratique moderne. Il a apparu au XIX^e^ siècle. En voici les principaux cas.

En 1814, suivant un auteur (1), la Suède et la Grande-Bretagne bloquèrent pacifiquement les côtes de la Norvège.

En 1827, lors du soulèvement de la Grèce, les flottes de l'Angleterre, de France et de la Russie, qui n'avaient point déclaré la guerre au Sultan, bloquèrent ensemble les côtes grecques, afin d'intercepter les communications par mer entre les Turcs et l'armée d'Ibrahim-Pacha, qui opérait en Morée. Les ambassadeurs des trois Etats prétendaient rester en paix avec la Porte Ottomane. Ils s'attirèrent cette réponse du Reis Effendi : « C'est absolument comme si, cassant la tête d'un homme, je l'assurais en même temps de mon amitié; un pareil procédé ne serait-il pas fou ? » — La flotte turque se trouva enfermée par les alliés dans la baie de Navarin, et le *pacifique* blocus engendra un sanglant combat.

En 1831, blocus de l'embouchure du Tage et des côtes du Portugal par la France : quelques auteurs se demandent s'il s'agissait bien ici d'un blocus (2). — On a parfois qualifié de blocus l'embargo ordonné en 1832 par la France et l'Angleterre vis-à-vis de la Hollande (n° 985) (3).

Il semble qu'en 1834 la France institua un blocus pacifique du port colombien de Carthagène (4). — En 1837, la Grande-Bretagne bloqua pacifiquement la Nouvelle-Grenade (5).

En 1838, une escadre française bloque les ports du Mexique et

---

(1) V. Söderquist, *Le blocus maritime*, p. 60. — V. toutefois Falcke, *Le blocus pacifique*, p. 10. — V. dans Falcke, *op. cit.*, pp. 232-247, les cas qui, suivant cet auteur, constituent ou ne constituent pas vraiment des cas de blocus pacifique.

(2) V. Söderquist, *op. cit.*, p. 71.

(3) V. Barès, *op. cit.*, p. 30.

(4) V. lettre du 27 octobre 1838 de l'amiral Baudin, commandant la flotte française au Mexique, au ministre mexicain des affaires étrangères. — V. Hogan, *Pacific blockade*, p. 82.

(5) V. Falcke, *op. cit.*, p. 46. — Hogan, *op. cit.*, p. 83. — Söderquist, *op. cit.*, p. 72.

s'empare du fort de St-Jean d'Ulloa, bien que le gouvernement français ne cesse de protester de ses intentions pacifiques. Le Mexique déclare alors la guerre à la France.

En 1838, l'Angleterre et la France bloquèrent d'un commun accord, en pleine paix, dans l'estuaire du Rio de la Plata, les ports et les rades de la République Argentine.

En 1839, un blocus pacifique fut projeté, mais non exécuté, par l'Angleterre contre Canton (1).

Le 17 juin 1842, San Juan de Nicaragua fut soumis à un blocus pacifique par la Grande-Bretagne ; il le fut de nouveau en 1844 (2).

Certains ont prétendu que la Grande-Bretagne et la France de 1845 à 1847 et la France de 1847 à 1850 ont établi un blocus pacifique des ports de l'Uruguay et de ceux de la République Argentine (3)

988. — En 1850, l'Angleterre bloqua les ports de la Grèce afin de forcer le gouvernement hellénique à donner satisfaction au juif portugais Pacifico. Le commerce de la Grèce subit des pertes énormes. Le comte de Nesselrode, chancelier de l'empire de Russie, protesta contre la conduite de l'Angleterre dans une remarquable dépêche. La France, qui avait offert ses bons offices, dut rappeler son ambassadeur en Grèce, le baron Gros. Enfin les négociations furent reprises et le blocus prit fin, après avoir soulevé l'indignation de toute l'Europe. Pacifico, qui réclamait une indemnité de 21.925 livres sterling, en reçut une de 150 seulement, après enquête spéciale à Lisbonne (4).

En 1860, un blocus pacifique fut établi par la Sardaigne, pour aider une insurrection, contre les ports de Messine et de Gaëte : certains doutes existent sur la nature véritable de ce blocus (5). — La Grande-Bretagne, en représailles du pillage de navires appartenant à des sujets britanniques, bloqua, en 1862-1863, le port brésilien de Rio-de-Janeiro. — En 1879, le littoral de la Bolivie fut bloqué, dès le mois de février, par le Chili avant toute déclaration de guerre.

En 1880, Gladstone voulut faire bloquer Smyrne par les grandes puissances, afin de contraindre la Porte ottomane à céder au Monténégro la ville de Dulcigno. Les puissances refusèrent la propo-

---

(1) V. Söderquist, *op. cit.*, p. 98.

(2) V. Hogan, *op. cit.*, pp. 92 et 95. — Certains ont prétendu que la France avait établi en 1842 un blocus pacifique devant le port de San Salvador. V. Hogan, *op. cit.*, p. 91.

(3) V. Falcke, *op. cit.*, p. 72.

(4) Phillmore, *Commentaries*, t. III, p. 37. — Drossos, *De l'embargo pacifique international de 1850* (en grec), 1907.

(5) V. Falcke, *op. cit.*, pp. 100 et 232. — Fauchille, *Du blocus maritime*, pp. 41-42. — Hogan, *op. cit.*, pp. 114 et s.

sition ; mais leurs navires vinrent néanmoins jeter l'ancre devant Dulcigno même.

989. — En octobre 1884, la France notifia officiellement, par voie diplomatique, aux autres Etats qu'elle avait résolu d'établir un blocus pacifique effectif sur les côtes de l'île de Formose. On a nié qu'il y eût réellement dans ce cas un blocus pacifique (1).

990. — Un autre blocus, dit pacifique, a été établi, en mai 1886, sur les côtes de la Grèce, dont le gouvernement ne voulait pas s'incliner devant la volonté des grandes puissances, exigeant le désarmement des troupes grecques rassemblées près de la frontière turque. — La France refusa de participer à ce blocus, qui fut rigoureusement établi par les marines militaires d'Allemagne, d'Angleterre, d'Autriche, d'Italie et de Russie. — Il ne fut appliqué qu'aux navires sous pavillon grec, exposés à être détruits, s'ils tentaient de forcer ce blocus. — Les navires sous pavillon neutre restèrent libres de passer la ligne de blocus, après vérification de leurs papiers de bord. Ils profitèrent de la liberté laissée, pour apporter à la Grèce bloquée des marchandises constituant très certainement de la contrebande de guerre. — En outre, les Anglais et les Autrichiens, rivaux des Grecs pour le commerce maritime de l'Orient, profitaient d'une mesure qui supprimait momentanément une concurrence gênante et dont la prolongation aurait facilité l'extension de leur propre industrie. — Mais la Grèce tint bon. L'Europe n'obtint pas la déclaration désirée. Le blocus pacifique fut levé à la fin de juin (2).

990¹. — En 1888, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, l'Italie et le Portugal firent le blocus de Zanzibar ; ce blocus n'était pas dirigé contre l'autorité du pays, mais contre un commerce d'esclaves que l'autorité ne pouvait parvenir à faire cesser (3).

En 1893, blocus de Bangkok par la France. On a soutenu que ce blocus n'avait pas été un blocus pacifique (4).

990². — Le 21 mars 1897, les grandes puissances (Grande-Bretagne, Autriche-Hongrie, Allemagne, France, Italie et Russie) établirent le blocus devant l'île de Crète, qu'occupaient des troupes grecques sous le commandement du colonel Vassos. Ce blocus était général pour tous les navires sous pavillon grec. Les navires des six grandes puissances ou des puissances *neutres*, disait la notification du blocus, pouvaient entrer dans les ports occupés par les puissances et débarquer leurs marchandises, mais seu-

---

(1) V. Falcke, *op. cit.*, pp. 120 et 233. — Comp. Geffcken, R. D. I., t. XVII, p. 145.

(2) *L'année politique*, 1886, pp. 112 et 187. — Rolin-Jaequemyns, R. D. I., t. XVIII, p. 618.

(3) V. Rolin-Jaequemyns, R. D. I., t. XXI, p. 199.

(4) V. Falcke, *op. cit.*, *pp.* 153 et 233.

lement si elles n'étaient pas destinées aux troupes grecques ou à l'intérieur de l'île. Ces navires pouvaient être visités par les navires des flottes internationales. — En 1897, les grandes puissances avaient également décidé de mettre la Grèce en état de blocus, mais leur décision ne fut pas exécutée par suite de la guerre qui surgit entre la Grèce et la Turquie (1).

990[3]. — A la fin de 1902, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie, pour obtenir du Vénézuéla le paiement d'indemnités en faveur de leurs nationaux lésés par les guerres civiles qui avaient éclaté dans ce pays, mirent le blocus devant un certain nombre de ports vénézuéliens (V. ci-dessus n° 143[17]) (2). Ce blocus a été considéré par des auteurs comme un blocus de guerre.

990[4]. — Au mois d'avril 1913, afin d'empêcher le Monténégro, en guerre avec la Turquie, de s'emparer de Scutari, les grandes puissances de l'Europe ont organisé une démonstration navale internationale contre le Monténégro. Au nom de la flotte internationale, l'amiral anglais commandant de la flotte a notifié en ces termes, le 10 avril 1913, au préfet d'Antivari le blocus des côtes d'Antivari à l'embouchure du Drin: « Je déclare le blocus sur la partie de la côte située entre le port d'Antivari et l'embouchure du fleuve Drin. Le blocus commencera à huit heures du matin, le 10 avril 1913, contre tous les navires de toutes les nations ; il s'étendra sur la côte comprise entre le 42[e] degré 6 et le 41[e] degré 45 minutes de latitude nord, et comprendra tous les ports, baies et rades aux embouchures des fleuves situés dans ces limites, et les îles toutes proches de la côte. A tous les navires qui se trouvent dans la zone du blocus, on accordera un délai de 48 heures pour la quitter, c'est-à-dire jusqu'au 12 avril, à huit heures du matin » (3).

En 1914, les Etats-Unis projetèrent de bloquer pacifiquement le port de Vera-Cruz pour se venger de certains affronts commis vis-à-vis d'eux par le Mexique, mais le président des Etats-Unis, M. Wilson, après délibération en cabinet, renonça à établir un blocus (4).

Pendant la guerre mondiale de 1914-1919, le 8 décembre 1916, à 8 h. du matin, la France et ses alliés déclarèrent le blocus pacifique des côtes de la Grèce ; ce blocus fut levé le 16 juin 1917: les navires des tierces puissances se trouvant dans les ports bloqués furent autorisés à sortir librement des ports bloqués jusqu'au

---

(1) V. Streit et de Stieglitz, *op. cit.*

(2) V. Falcke, *op. cit.*, pp. 178 et 233.

(3) V. Novakovitsch, *Die intervention der Grossmächte in der Skutari frage* (en français), dans Niemeyer et Strupp, Jahrbuch des Völkerrechts, t. II, 2[e] partie, pp. 222 et s.

(4) V. A. J., 1914, p. 579 et 1915, p. 239. — Falcke, *op. cit.*, p. 205.

10 décembre 1916, 8 h. du matin (1). Les navires étrangers devaient être écartés comme les navires grecs.

Un cas très particulier de blocus pacifique s'est produit au mois de septembre 1919. La Ville de Fiume, que la paix de 1919 enleva à l'Autriche, était réclamée à la fois par la Yougoslavie et par l'Italie ; la conférence de la Paix de Paris ne paraissant pas disposée à l'attribuer à l'Italie, un certain nombre de soldats italiens, commandés par le poëte d'Annunzio, résolurent de brusquer les évènements et, par surprise, s'emparèrent de Fiume ; le gouvernement italien, ne voulant pas prêter la main à ce coup de force, établit devant Fiume une sorte de blocus afin de réduire par la famine la troupe d'Annunzio. — Un nouveau blocus de Fiume a été établi par les forces navales italiennes à la date du 1er décembre 1920, entre les méridiens 14 degré 20' et la côte et les parallèles 44 degré 40' et 45 degré 20, des îles Véglia et Arbe et des parages avoisinants.

Au mois d'octobre 1919, la conférence de la paix de Paris a estimé nécessaire d'exercer une pression économique sur la Russie bolcheviste, attendu que le bolchevisme, avec son programme de révolution universelle, menace la sécurité nationale de tous les Etats. A cet effet, une note circulaire a été adressée par les puissances de l'Entente et leurs alliées et associées à tous les Etats neutres et à leurs anciens ennemis, notamment à l'Allemagne et à l'Autriche, afin d'établir de concert une sorte de blocus de la Russie bolcheviste en empêchant leurs ressortissants de faire n'importe quel commerce avec elle (2).

991. — D'invention relativement récente, le blocus pacifique n'a été examiné et étudié que par les auteurs du XIXe siècle. — Se refusent à y voir un moyen légitime de contrainte dans les relations entre Etats, le considèrent comme impliquant en réalité un véritable état d'hostilités, circonscrites, dans l'application, MM. Assensio, Baty, de Burgh, Fauchille, Frunck-Bretano et Sorel, Geffcken, Gessner, Glass, Hautefeuille, F. de Martens, Massé, Neumann, Negrin, Nys, Oppenheim, Pradier-Fodéré, Klen, Pistoye et Duverdy, Testa, Westlake (3), Woolsey, etc.

Admettent, au contraire, que le blocus pacifique est une mesure parfaitement légitime, un moyen de trancher une difficulté sans verser le sang, et qu'un Etat peut notamment y recourir à titre

---

(1) V. Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. II, p. 365. — Falcke, *op. cit.*, p. 26.0 — Maccas, R. D. I. P., t. XXV, p. 187. — V. Falcke, Die *Friedensblockade*, Zeitschrift für internationales Recht, 1919_1920, pp. 36-182.

(2) V. le texte de la note circulaire d'octobre 1919 dans le Temps du 17 octobre 1919, p. 4.

(3) R. D.I., t. VII, p. 611. — Westlake semble avoir plus tard admis la légitimité du blocus pacifique. *International Law war*, p. 16.

de représailles, MM. Barès, Bulmerincq, Bluntschli, Cauchy, Calvo, Desjardins, Ducrocq, Falke, Ferguson, Fiore, Heilborn, Heffter, von Liszt, Perels, Söderquist, Wharton,Zorn, etc.

Il y a désaccord dans la doctrine et dans la pratique sur les effets que peut produire un blocus pacifique vis-à-vis des navires battant pavillon étranger. La plupart des auteurs décident que ce blocus n'a pas d'effet à leur égard : il ne peut interdire le passage qu'aux bâtiments du bloquant et du bloqué (Holland, *War sub modo* Law quarterly Review, 1903, t. XIX, p. 133. — Comp. Paul Fauchille, *Du blocus maritime,* pp. 51 et s.) Bulmerin et Perels n'admettent pas la capture des navires des tiers mais seulement qu'obstacle puisse être apporté à leur entrée ou à leur sortie (J. I. P., t. XI, p. 569; t. XIV, p. 721; t. XV, p. 585. — R. D. I., t. XIX, p. 245). Certains enfin considèrent que le blocus pacifique est opposable aux tiers pavillons aussi bien qu'à ceux des Etats en conflit (R. D. I., t. XI, pp. 413 et 423). — En pratique, la théorie restrictive fut admise par l'Allemagne, l'Angleterre et l'Italie en 1902 lors du blocus du Venezuela, et c'est aussi cette théorie que soutinrent alors les Etats-Unis Mais elle fut abandonnée par les grandes puissances en 1913 lors du blocus d'Antivari. Elle fut abandonnée aussi en 1916-1917 à propos du blocus de la Grèce et à ce moment les Etats-Unis, n'ont, au contraire, élevé aucune opposition contre l'application du blocus aux navires des tiers. La tendance de la pratique se manifeste aujourd'hui d'étendre de plus en plus à ces navires les effets du blocus (1). D'après la notificaiton du blocus de Fiume par l'Italie en date du 1er décembre 1920, trois jours furent donnés aux navires pour sortir de la zone bloquée. Fut autorisé le transit des navires ne portant pas d'armes ; tous les navires devaient subir la visite : tout navire qui voudra s'y soustraire sera saisi, et s'il fait acte d'hostilité il sera coulé. Aucun navire ne pourra franchir la zone bloquée du coucher du soleil à l'aube, toute tentative exposerait le navire à être coulé. Le jour, la navigation des navires portant des vivres ou du charbon pour les ports et les localités de Yougoslavige est autorisée.

992. — Le blocus soi-disant pacifique ne peut se justifier, ni au nom de l'humanité, ni au point de vue du bon sens. — La catastrophe de Navarin démontre qu'il peut avoir pour résultat du sang versé. — En temps de paix, les représailles ne doivent atteindre que l'Etat qui les a provoquées. Or le blocus pacifique ne peut produire de résultats sérieux qui si les Etats neutres sont obligés de le respecter. — Mais il ne peut être question de neutralité proprement dite en temps de paix. — Nulle obligation, au sens pro-

---

(1) V. Falcke, Zeitschrift für intern. Recht, p. 176.

pre et juridique, ne peut forcer les Etats tiers à se soumettre aux conditions d'un blocus pacifique. Mais alors ce blocus n'a ni signification ni valeur. — Le maintient-on en fait à l'égard des Etats tiers, on porte atteinte à leurs droits et à leurs légitimes intérêts.

F. de Martens (*op. cit.*, t. III, p. 173) remarque que les violations de blocus pacifique n'ont pas engendré dans la pratique des conséquences uniformes et que les deux Etats qui ont le plus employé ce moyen, l'Angleterre et la France, ne s'accordent pas sur la manière de procéder. — La France ne confisque pas les navires de l'Etat bloqué. Elle les place sous séquestre jusqu'à la fin du blocus et leur rend ensuite la liberté. Elle confisque au contraire les navires battant tout autre pavillon. — L'Angleterre suit une règle différente. Elle ne laisse passer ni les navires de l'Etat bloqué, ni les vaisseaux des autres Etats. Elle confisque les uns et les autres. — Heffter et Hautefeuille font remarquer que la pratique française est plus humaine. — Gessner dit : « Au fond, l'Angleterre a certainement raison ; un blocus est une opération de guerre ; mais, en théorie, la France est plus dans le vrai, puisque la puissance bloquante prétend vivre en paix avec la puissance bloquée... Nous avons une nouvelle preuve du vague et du peu de conséquence de toute cette théorie, dans le simple fait que la France se croyait tenue de traiter moins sévèrement les vaisseaux de la puissance bloquée que les vaisseaux des autres puissances » (1).

993. — Pour les puissances maritimes de premier ordre, le blocus pacifique constitue un moyen peu onéreux, partant fort séduisant, de faire subir toutes sortes de vexations et de tracasseries aux Etats secondaires. — Au fond, c'est bel et bien un acte de guerre, un fait d'hostilité. En usant du blocus pacifique, les puissances ne cherchent pas à éviter la guerre *in se*, mais seulement les inconvénients et les principaux devoirs qu'engendre la guerre. — Ce sont des considérations d'intérêt, et non des considérations d'humanité, qui incitent les puissances maritimes à user de ce moyen de contrainte, qui cause des pertes immenses au commerce général (2).

---

(1) Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, p. 240.

(2) V. Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, p. 273. — Paul Fauchille, *Du blocus maritime*, p. 50. — Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. V, n°s 2483 à 2489. — Söderquist, *Le blocus maritime*, 1908. — V. aussi Barès, *Le blocus pacifique*, 1898. — Barclay, *Les blocus pacifiques*, 1897. — Hogan, *Pacific Blockade*, 1908. — Staudacher, *Die Friedensblockade*, 1909. — Westlake, *Le blocus pacifique*, R. D. I., 2e série, t. XI, p. 203; Law Quarterly Review, t. XXV, 1909, p. 13. — Comp. aussi de Lapradelle et Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, t. I, pp. 548, 570 et s., 609.

994. — L'Institut de droit international a discuté, à plusieurs reprises, la question du blocus pacifique. — Les membres de la Commission sur la propriété privée dans la guerre maritime qui en 1874 répondirent au questionnaire à eux adressé sur la question du blocus pacifique se déclarèrent en majorité contraires à ce moyen de contrainte (rapport d'A. Rolin à la session de la Haye en 1875). A la session d'Heidelberg, à la séance du 7 septembre 1887, en présence du Grand-Duc de Bade, la discussion fut fort animée. On entendit un rapport de M. Perels et un contre-rapport de M. Geffcken. — L'Institut vota une déclaration ainsi conçue : « L'établissement d'un blocus en dehors de l'état de guerre ne doit être considéré comme permis par le droit des gens que sous les conditions suivantes: 1° Les navires de pavillon étranger peuvent entrer librement malgré le blocus. 2° Le blocus pacifique doit être déclaré et notifié officiellement et maintenu par une force suffisante; 3° Les navires de la puissance bloquée qui ne respectent pas un pareil blocus peuvent être séquestrés. Le blocus ayant cessé, ils doivent être restitués avec leurs cargaisons à leurs propriétaires, mais sans dédommagement à aucun titre ».

994[1]. — La déclaration de Londers du 26 février 1909, qui s'est occupée de poser des principes en ce qui concerne la guerre maritime et a spécialement traité du blocus, n'a envisagé celui-ci que pour le temps de guerre: elle n'a entendu en rien toucher au blocus pacifique (1). La déclaration de Paris du 16 avril 1856 ne l'avait pas davantage réglementé.

SECTION VI. — **Rupture des relations diplomatiques**

994[2]. — La rupture des relations diplomatiques, qui peut se produire entre deux Etats à la suite d'une violation, par l'un, des droits de l'autre, n'entraine pas forcément l'état de guerre dans les rapports de ces Etats. Mais elle implique nécessairement certaines conséquences qui en font un moyen pacifique de coercition internationale. En effet, elle fait disparaître les organes diplomatiques de représentation d'un Etat dans l'autre et ainsi rend impossibles toutes négociations tant écrites que verbales; elle laisse toutefois subsister toutes les autres relations entre les gouvernements intéressés ou entre leurs ressortissants respectifs. En fait, on peut citer de nombreux cas où il y a eu rupture des relations diplomatiques sans qu'il s'ensuivit une déclaration de guerre. La guerre mondiale de 1914-1919 mérite

---

(1) Rapport général de M. Louis Renault à la Conférence navale de Londres, Livre jaune, p. 13.

d'être, à cet égard tout particulièrement signalée : des Etats comme l'Italie et les Etats-Unis d'Amérique sont demeurés plusieurs mois en état de rupture avec l'Allemagne avant d'entrer en guerre avec elle; d'autres, comme le Brésil, le Pérou, la Bolivie, l'Uruguay, le Guatemala, le Honduras, le Costa-Rica, l'Equateur, le Nicarragua, Haïti et le Liberia, n'ont jamais été vis-à-vis d'elle que dans la situation d'une suspension des relations diplomatiques. Les inconvénients que présente pour l'Etat qui la subit une rupture des relations diplomatiques peut le décider à céder de ses prétentions.

CHAPITRE II

MOYENS DE COERCITION COLLECTIFS

SECTION I. — Arme économique de la Société des Nations : Blocus économique

994[3]. — Aux termes de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations, lorsqu'un des Etats membres de la Société se rend coupable d'une violation du droit établi par le Covenant, il devient l'ennemi de la Société tout entière, et celle-ci est chargée de lui appliquer des mesures de contrainte qui doivent le réduire à l'impuissance: l'Etat coupable est soumis à un isolement absolu réalisé par la rupture de toutes relations politiques, commerciales et financières entre les autres membres de la Société et lui, sauf les mesures d'ordre militaire qui, en outre, pourraient devenir indispensables à son endroit. Cet article 16 dispose ainsi qu'il suit: « Si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte, de faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la Société. — En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens, par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société. — Les membres de la Société conviennent, en outre, de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter. Ils se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre

l'un d'eux par l'Etat en rupture de pacte. Ils prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société. — Peut être exclu de la Société tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres membres de la Société représentés au Conseil ».

Cette espèce de boycott généralisé, qu'on peut désigner sous le nom d'*arme économique* de la Société des Nations et qu'on appelle aussi parfois *blocus économique*, est-elle bien un moyen pacifique de coercition internationale ? On l'a nié. Certains délégués des Etats à la Société des Nations, comme Lord Robert Cecil et M. Negulesco, se fondant sur le texte même de l'article 16: « Si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société », ont expressément soutenu qu'elle constituait une mesure de guerre. Nous estimons, au contraire, avec M. Rougier (1), que le blocus économique est une simple mesure de coercition internationale, analogue aux représailles et au blocus pacifique, ne faisant point cesser l'état de paix entre l'Etat bloqué et les Etats bloqueurs. L'argument de texte sur lequel se fonde l'opinion opposée n'est pas absolument topique: acte de guerre n'est pas nécessairement synonyme d'état de guerre; il peut signifier aussi bien acte inamical ou injurieux. Deux remarques viennent à l'appui de notre système: 1° Si la guerre devait être automatiquement déclenchée entre l'Etat agresseur et les autres membres, l'injonction, adressée à ceux-ci par l'article 16 de rompre toutes relations avec celui-ci deviendrait à peu près inutile : car l'état de guerre suppose en général la rupture des relations diplomatiques entre les belligérants, comme celle des relations financières et commerciales. 2° L'article 16 ne prévoit l'action militaire des membres qu'à titre susidiaire, pour le cas où les mesures de blocus ne paraîtraient pas suffisantes pour amener le coupable à résipiscence: cela, évidemment, suppose qu'il n'y a pas état de guerre de plein droit.

994'. — Quelle est la portée exacte de l'arme économique de la Société des Nations? — Si on analyse le texte de l'article 16, on peut en tirer les règles suivantes:

1° L'arme économique ne doit être employée que s'il y a à la

---

(1) Rougier, *La première Assemblée de la Société des Nations*, R. D. I. P., 2e série, t. III, p. 366.

fois acte de guerre et violation du Pacte. Dès lors: *a*) l'Etat qui recourt à la guerre sans violer le Pacte, c'est-à-dire après avoir épuisé sans succès les moyens pacifiques de solution du conflit, n'est point répréhensible; *b*) l'Etat qui, sans faire acte de guerre, viole une des obligations que lui impose le Pacte, ne peut être soumis au blocus mais il peut être exclu de la Société (art. 16 in fine).

2° Pour l'application de l'article 16, il n'est pas nécessaire que l'acte coupable soit commis par un membre et contre un membre de la Société des Nations. Deux cas, en dehors de cette hypothèse, doivent être prévus: *d*) Si le conflit éclate entre un membre de la Société et un Etat tiers, l'arme économique pourra être employée contre ce dernier, après que le Conseil l'aura invité à se soumettre aux obligations qui pèsent sur les membres de la Société concernant le règlement de leurs différends et qu'il aura refusé. *b*) Si le conflit a lieu entre deux Etats étrangers à la Société et si tous deux refusent d'accepter les obligations de membre de la Société aux fins de règlement du différend, l'article 16 ne s'appliquera pas et le Conseil sera libre d'agir comme bon lui semblera.

3° Chacun des membres de la Société est obligé de rompre toutes relations avec le coupable, mais cette obligation est subordonnée à la constatation de la rupture du Pacte et cette constatation est laissée à l'appréciation discrétionnaire de chaque gouvernement. Il suffit donc qu'un membre se refuse à reconnaître une violation du Pacte, même évidente, pour qu'aucune obligation d'agir ne pèse sur lui. Ainsi, il n'est pas au pouvoir de la Société de provoquer un blocus général contre l'Etat violateur du Pacte.

4° La suppression des relations avec le coupable comporte trois ordres de mesures: *a*) L'Etat bloqueur rompt toutes relations diplomatiques, commerciales et financières avec l'Etat en rupture de Pacte. *b*) Il interdit tous rapports entre ses nationaux et ceux de l'Etat en rupture de Pacte. *c*) Il fait cesser toutes communications financières, commerciales et personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la Société.

994[5]. — Considérant que la sanction de l'article 16 est un moyen de coercition de nature à sauvegarder la paix du monde et que les circonstances peuvent rendre à tout instant utile, le Conseil de la Société des Nations s'est, dès le 3 août 1920, dans sa session de Saint-Sébastien, occupé d'établir les mesures nécessaires rendant possible son application. Il considéra que l'Assemblée était mieux qualifiée que le Conseil pour en délibérer et proposa la création par celle-ci d'une commission spéciale, dite Com-

mission internationale du blocus. C'est effectivement ce qui fut fait en novembre-décembre 1920 par la première Assemblée de la Société des Nations: celle-ci décida l'institution d'une Commission internationale du blocus, dont les membres, au nombre de huit, seraient nommés par le Conseil. En même temps, l'Assemblée affirma un certain nombre de règles relatives à la mise en œuvre de l'arme économique: 1° Elle estima que la procédure pour déterminer les cas où un pays a violé le Pacte doit être la suivante: le secrétaire général signalera à l'attention du Conseil qu'un Etat lui paraît avoir violé le Pacte; le Conseil se réunira pour délibérer et il enverra le procès-verbal de ses délibérations à chaque membre de la Société qui décidera individuellement s'il y a ou non rupture du Pacte. — Une semblable procédure a comme défaut une lenteur qui la rend presque inapplicable. 2° Elle décida que l'interdiction des rapports commerciaux ou autres entre particuliers, prévue par l'article 16, ne doit pas jouer d'individu à individu, à l'intérieur des mêmes frontières, mais de territoire à territoire, soit entre les habitants de l'Etat bloqueur d'une part et les habitants de l'Etat bloqué d'autre part. 3° Elle prescrivit que chaque membre de la Société devra adopter immédiatement et conformément à sa propre constitution la législation nécessaire pour lui permettre d'interdire les rapports entre ses habitants et ceux de l'Etat en rupture de Pacte. 4° Elle déclara que la rupture déclarée entre l'Etat bloqueur et l'Etat bloqué ne doit pas empêcher les relations humanitaires de subsister entre eux. — Devant la première Assemblée, les Etats Scandinaves, Danemark, Norvège et Suède, ont proposé des amendements à l'article 16 tendant à dispenser de prendre part au blocus les Etats qui, à raison de leur situation géographique et de la faible étendue de leurs ressources, trouvaient politiquement un *péril grave* à y participer. L'Assemblée, à cet égard, décida de mettre à l'étude les mesures spéciales à prendre vis-à-vis de semblables Etats (1).

La Commission internationale du blocus, nommée par le Conseil, s'est acquittée de la tâche qui lui avait été assignée : elle a présenté son rapport au Conseil qui l'a renvoyé à la seconde Assemblée. Cette Assemblée vota un certain nombre de résolutions contenant des directives pour l'application de l'article 16. Mais elle se rendit compte qu'en vue de cette application certaines modifications et surtout certaines additions à l'article étaient nécessaires. Elle a, en conséquence, le 5 octobre 1921, amendé

---

(1) V. Actes de la première Assemblée séances des commissions, pp. 261-270, 292-298, 329-339, 356-359 ; séances plénières, pp. 392-410. — Journal officiel de la Société des Nations, juillet-août 1921, pp. 430 et s. — V. aussi Rougier, *op.* et *loc cit.*

l'article 16, en modifiant la rédaction de son alinéa 1 et en insérant dans son texte trois alinéas nouveaux. Ces amendements, adoptés à l'unanimité mais avec de nombreuses abstentions, ont la teneur suivante :

Nouvelle rédaction de la dernière partie du premier alinéa de l'article 16 : « Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre *les personnes résidant sur leur territoire et celles résidant sur le territoire* de l'Etat en rupture de Pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les *personnes résidant sur le territoire de cet Etat et celles résidant sur le territoire* de tout autre Etat, membre ou non de la Société ».

Alinéas nouveaux à insérer après le premier alinéa de l'article 16 : 1) « Il appartient au Conseil d'émettre un avis sur le point de savoir s'il y a ou non rupture du Pacte. Au cours des délibérations du Conseil sur cette fonction il ne sera pas tenu compte du vote des membres accusés d'avoir eu recours à la guerre et des membres contre qui cette guerre est entreprise ».

2) « Le Conseil doit notifier à tous les membres de la Société la date à laquelle il recommande d'appliquer les pressions économiques visées au présent article ».

3) « Toutefois, si le Conseil jugeait que pour certains membres l'ajournement, pour une période déterminée, d'une quelconque de ces mesures dût permettre de mieux atteindre l'objet visé par les mesures mentionnées dans le paragraphe précédent ou fût nécessaire pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qu'elles pourraient leur causer, il aurait le droit de décider cet ajournement ».

La seconde Assemblée a encore voté en la matière la résolution suivante: « Les résolutions et les propositions d'amendements à l'article 16, adoptées par l'Assemblée, tant que les amendements ne seront pas mis en vigueur dans la forme voulue par le Pacte, constituent des *directives* que l'Assemblée recommande à titre provisoire au Conseil et aux membres de la Société, en vue de l'application de l'article16 ». (1)

994. — En 1923, à la quatrième Assemblée de la Société des Nations, deux nouveaux amendements à l'article 16 furent proposés par le gouvernement britannique.

---

(1) V. Actes de la deuxième Assemblée: séances des commissions, pp. 285 et s., 291 et s., 295 et s., 298 et s., 303 et s., 316 et s., 340 et s. 378; séances plénières pp. 400-437, 736-745, 802 et s. — V. Paulus, *La revision du Pacte de la Société des Nations*, R. D. I. P., 2e série, t. V, p. 546.

1° Le premier tendait à supprimer les mots « en cas » de l'alinéa 2 de l'article 16.

2° Le second, substituant un nouveau texte au texte du premier alinéa de l'article 16, tel qu'il avait été amendé par la deuxième Assemblée, proposait de dire que dans le cas prévu par l'article 16 les Etats membres s'engageassent « à interdire tous rapports *sinon* entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de Pacte, *au moins* entre les personnes résidant sur leur territoire et les personnes résidant sur le territorie de l'Etat en rupture de Pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles, *sinon* entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, *au moins* entre les personnes résidant sur le territoire de cet Etat et celles résidant sur le territoire de tout autre Etat » (1).

La discussion sur ces amendements fut renvoyée à la cinquième Assemblée. — Le 27 septembre 1924, à la cinquième Assemblée, on décida, sur le second amendement à l'article 16 proposé par la Grande-Bretagne, de substituer au texte original le texte suivant :

« Si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15 il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement toutes les relations commerciales et financières, à interdire tous rapports au moins entre les personnes résidant sur leurs territoires et les personnes résidant sur le territoire de l'Etat en rupture de Pacte et en outre, à leur convenance, entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de Pacte. Ils s'engagent également à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles, au moins entre les personnes résidant sur le territoire de cet Etat et celles résidant sur les territoires de tout autre Etat, membre ou non de la Société, et, en outre, à leur convenance, entre les nationaux de cet Etat et ceux de tous autres Etats membres ou non de la Société ».

Quant au premier amendement britannique, tendant à la suppression des mots « en ce cas » au paragraphe 2, la cinquième Assemblée a décidé d'en renvoyer la discussion à la sixième Assemblée (2).

Qu'est-il advenu, au point de vue de leur entrée en vigueur, de tous les amendements ainsi votés à l'article 16? Aucun de ces amendements n'a obtenu, conformément à l'article 26 du Pacte,

---

(1) V. Paulus, *op.* et *loc. cit.*, p. 551.

(2) V. Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations, septembre 1924, p. 175.

la ratification des membres de la Société dont les représentants composent le Conseil et celle de la majorité des membres dont les représentants forment l'Assemblée. Nul d'entre eux n'est donc entré en vigueur, et c'est toujours le texte primitif de l'article 16, tel qu'il figure à la partie I des traités de paix de 1919-1920, qui conserve sa force. Spécialement, au cours de la sixième Assemblée de la Société des Nations, au mois de septembre 1925, le gouvernement de la France, membre du Conseil, par l'entremise d'un de ses délégués, M. Loucheur, a annoncé qu'il ne pouvait ratifier les amendements à l'article 16 du pacte de la Société des Nations, votés précédemment, ces amendements tendant à diminuer la rigidité des sanctions économiques et financières en cas d'agression.

994[7]. — Il a été un moment question en 1921 de faire une application de l'article 16 du Pacte. Des forces yougoslaves ayant fait irruption en Albanie, M. Lloyd George, au nom du gouvernement britannique, adressa, le 8 novembre 1921, le télégramme suivant au Secrétaire Général de la Société des Nations : « L'avance continuelle des forces yougoslaves en Albanie étant de nature à troubler la paix internationale, le gouvernement britannique désire attirer sur ce fait l'attention du Conseil de la Société des Nations et vous prie de vouloir bien faire les démarches immédiates pour convoquer une réunion du Conseil en vue d'examiner la situation et de convenir des mesures à prendre en vertu de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations au cas où le gouvernement serbo-croate-slovène se refuserait à exécuter les engagements pris par lui en signant le pacte ou ajournerait leur exécution. Les frontières de l'Albanie ayant été maintenant fixées par la Conférence des ambassadeurs seront immédiatement notifiées aux parties intéressées » (1). L'affaire n'a pas eu la suite que désirait la Grande-Bretagne. Avant d'appliquer l'article 16 du Pacte, qui prévoit des sanctions pour le cas où les articles 12, 13 ou 15 seraient violés, il eût convenu de recourir d'abord à l'article 15, qui organise une procédure de conciliation.

994[8]. — L'article 16 du Pacte a joué un rôle important dans la question de l'entrée de l'Allemagne dans la Société des Nations. Dans son Memorandum du mois de septembre 1924 où elle envisageait son entrée dans la Société, ainsi que dans plusieurs autres documents, notamment dans sa note du 12 décembre 1924 au Secrétariat Général de la Société des Nations, l'Allemagne s'est en effet déclarée disposée à faire partie de la Société pourvu qu'elle fût dispensée de se soumettre aux mesures économiques

---

(1) V. le Temps du 9 novembre 1921.

autant qu'aux mesures militaires imposées par l'article 16 aux membres de la Société des Nations, car, ayant été désarmée en vertu du traité de Versailles, elle ne saurait assumer des obligations, même simplement économiques, qui pourraient conduire a des évènements guerriers. C'était là, de la part de l'Allemagne, une prétention inadmissible. Il est impossible, à peine de frapper la base même de la Société des Nations, de faire à une nation au sein de celle-ci une situation privilégée; comme tous les autres Etats, l'Allemagne doit se plier à la règle commune : on ne saurait lui accorder des droits sans lui imposer les obligations qui en constituent pour toutes les nations la contre-partie nécessaire. C'est ce que le Conseil de la Société des Nations a déclaré expressément au gouvernement de Berlin dans la réponse qu'il lui a faite le 13 mars 1925. Sans doute, la Suisse jouit d'une situation un peu particulière parmi les membres de la Société, puisqu'elle a été autorisée à ne point permettre le passage de forces armées sur son territoire dans les conditions de l'article 16 du pacte: mais cela tient à son caractère d'Etat neutre à titre permanent, et il convient d'ailleurs de noter qu'elle ne s'est nullement dérobée aux obligations purement économiques de l'article 16 (comp. n°s 361[1], 363, 1446[13]) (1). Or rien de semblable n'existe en ce qui concerne l'Allemagne: celle-ci n'est pas neutralisée comme la Suisse. Le désarmement qu'elle invoque n'est pas, au surplus, aussi réel qu'elle veut bien l'indiquer: les rapports de la Commission de contrôle militaire interalliée prouvent qu'elle n'a en rien suivi à cet égard les prescriptions dn traité de Versailles. Dans la réalité des choses, ce que l'Allemagne veut, c'est être dispensée du devoir d'entr'aide que l'article 16 impose à tous les Etats membres de la Société au cas où l'un d'entre eux serait victime d'une agression non provoquée, parce qu'elle ne voudrait pas être dans le cas de devoir prendre position contre la Russie soviétique si celle-ci venait à attaquer la Pologne, ni de devoir permettre le passage par son territoire des troupes internationales se portant au secours de la Pologne en péril (2).

Le 16 octobre 1925, à Locarno, la France, la Grande-Bretagne, en réponse à une demande de l'Allemagne tendant à quelques précisions au sujet de l'article 16 du Pacte, ont notifié à cet Etat la déclaration suivante : « Nous n'avons pas qualité pour nous

---

(1) V. Message fédéral suisse du 4 août 1919. — Comp. Borel, *La neutralité de la Suisse au sein de la Société des Nations*, R. D. I. P., 2 série, t. II, p. 153.

(2) V. les documents sur l'entrée de l'Allemagne dans la Société des Nations, Journal officiel de la Société des Nations, t. VI, mars 1925, pp. 323-326 (memorandum allemand de septembre 1924 et note allemande du 12 décembre 1924), et avril 1925, p. 490 (réponse du Conseil à la note allemande du 12 décembre 1924).

prononcer au nom de la Société, mais nous n'hésitons pas, à la suite des discussions qui ont eu lieu déjà dans l'Assemblée et dans les Commissions de la Société des Nations, et après les explications qui ont été échangées entre nous, à vous dire l'interprétation, que, pour notre part, nous donnons à l'article 16. D'après cette interprétation, les obligations résultant du dit article pour les membres de la Société doivent être entendues en ce sens que chacun des Etats membre de la Société est tenu à les considérer légalement et efficacement pour faire respecter le Pacte et pour s'opposer à tout acte d'agression, dans une mesure qui soit compatible avec sa situation militaire et qui tienne compte de sa position géographique ».

SECTION II. — **Traités de garantie, de sécurité et d'assistance mutuelle**

994°. — On a vu (n°s 882 et s.) que souvent, dans l'histoire, il a été conclu ou a été question de conclure des traités de garantie, de sécurité ou d'assistance mutuelle, c'est-à-dire des traités stipulant l'intervention de plusieurs Etats au profit d'une nation déterminée contre tout Etat qui viendrait à attenter aux drois de celle-ci. On peut considérer que, à elle seule, l'*existence* de ces traités doit constituer un moyen pacifique de coercition internationale, car la menace d'une intervention d'un certain nombre d'Etats est de nature à détourner, au cas où il aurait l'intention un Etat de l'idée d'en attaquer un autre. Mais ce ne serait là qu'un moyen de coercition collectif d'un caractère en quelque sorte préventif. On ne saurait, au contraire, nécessairement regarder comme une mesure de contrainte pacifique l'*exécution* de pareils traités. En effet, le plus souvent, cette exécution consistera dans la mise en œuvre de forces militaires contre l'Etat coupable; et il y aura ainsi un véritable acte de guerre. C'est seulement au cas où les traités prévoieraient tout d'abord ou uniquement l'emploi de simples opérations économiques au sens de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations que leur exécution pourrait être encore assimilée à un simple moyen de coercition pacifique. Ce cas, toutefois, est plutôt exceptionnel. On le rencontre notamment dans le traité d'assistance mutuelle qui fut, le 29 septembre 1923, soumis par la quatrième Assemblée à l'examen des différents gouvernements; l'article 5 de ce traité dispose que le Conseil pourra, parmi les mesures d'assistance, décider d'appliquer immédiatement à l'Etat agresseur les sanctions économiques prévues par l'article 16 du Pacte.

INDEX ALPHABÉTIQUE

DU TOME Ier

N. B. — *Les chiffres indiquent les numéros de l'ouvrage*

A

Abdication, 647[3].
Accession à un traité, 833[2].
Accords de Locarno, 893[9], 970[55].
Acte final, 807[1].
Acte général, 807[1].
Adhésion à un traité, 833[2].
Affaires étrangères (Ministre des), 648 à 651.
Agent confidentiel, 676.
Agents chargés d'une mission, sans titre officiel, 676.
Agents diplomatiques. Leur raison d'être, 652 et 653, — histoire des ambassades, 656. — Droit de légation actif et passif, 658, — choix de l'agent, 663, — agréation préalable, 665 à 667.

Classes des agents diplomatiques, 668 à 673, personnel de la mission, 674. — Corps diplomatique, 675.

Modes d'envoi, lettres de créance, 677 à 679, — pleins pouvoirs, 680.

Devoirs des agents diplomatiques, 681 à 683.

Prérogatives et immunités, 684, — extension, 685[1], — inviolabilité, 686, — inviolabilité de la personne, 687 à 694[1], — inviolabilité de l'hôtel, 695 à 697, — asile et franchise de quartier, 696 à 699.

Immunité de juridiction, 700, — exemption de la juridiction criminelle, 703 à 711[1], — de la juridiction civile, 712 à 721[1].

Prérogatives de courtoisie, 722, — droit de culte privé, 723, — exemption d'impôts et autre exemption, 724 et s.

Juridiction sur le personnel de la mission, 726 à 729.

Suspension et fin de la mission diplomatique, 730.

Agents secrets, 676.
Agréation, 665 et s.
Agression, 970[61].
Agriculture, 926.
Air. Voir *Circulation aérienne*.
Aix-la-Chapelle. — Congrès et traité de novembre 1818, 809, 874.

Voir *Congrès*.

Alalamas. (Cas de l'), 947, 950, 954, 958.
Algérie. Origine capitulaire, 790[8].
Alimentation, 927[2].
Alliance. Traité d', 871. — Sainte alliance, 873, — défensive, 875, — traité de la triple alliance, 876, — utilité des traités d'alliance, 878, — *casus fœderis*, 880.

Voir *Traités d'alliance*.

Ambassadeurs. Voir *Agents diplomatiques*.
Arbitrage. Son caractère, 944 et s.

Arbitrage volontaire ou facultatif, 945. — Avant les Conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907, 945, — objet du compromis, 946, — désignation des arbitres, 948, — pouvoirs des arbitres, 951, — procédure arbitrale, 953[1], — force de la sentence arbitrale, 954. — D'après les Conventions de la Haye de 1899 et de 1907, 955[5], — objet du compromis, 955[8], — désignation des arbitres, 955[9], — cour permanente d'arbitrage, 955[10], 955[24], — pouvoirs des arbitres, 555[12], — procédure arbitrale, 955[15]. — Force de la sentence arbitrale, 955[16], — procédure sommaire d'arbitrage, 955[23]. — La pratique de l'arbitrage avant et après les Conventions de la Haye, 956.

Arbitrage obligatoire, traités et clauses d'arbitrage, 967, — clause compromissoire, 967[1]. — Traité d'arbitrage permanent, 968. — L'arbitrage obligatoire et les conférences de la Haye, 970. — L'arbitrage obligatoire et les accords de Locarno, 970[64].

Arbitrage sous le régime de la Société des Nations, 970[21] et s.
Arbitrage obligatoire. Voir *Arbitrage.*
Archives consulaires, 760.
Arme économique de la Société des Nations. Voir *Blocus économique.*
Armes à feu, 928[12], 928[13].
Asile. Dans les hôtels des ambassades, 696 à 698.
Assistance. Voir *Étrangers.*
Assurance mutuelle. Voir *Traités de garantie.*
Attaché commercial, 674.
Automobiles, 928[7].

B

Behring. Arbitrage entre Angleterre et Etats-Unis, 953, 964.
Ben Franklin (Cas du), 961.
Berlin. Congrès du 13 juin-13 juillet 1878, 811. — Conférence africaine du 26 février 1885, 812, 826, 862, 867, 941.
Voir *Congrès.*
Berne. Union postale internationale, 923. — Union télégraphique internationale, 924. — Union pour la protection de la propriété littéraire, 915. — Union pour transport par chemins de fer, 925.
Birmanie. Régime capitulaire, 791[16].
Blocus économique, 994[3].
Blocus pacifique, 984. — Sa nature, 986. — Exemples divers, 987 à 990. — Appréciation des publicistes, 991 à 993. — Résolutions de l'Institut de droit international, 994.
Bons offices, 832, 932[1].
Bosnie. Régime capitulaire, 790[4].
Boycottage, 985[1] à 985[5].
Bruxelles. Conférence anti-esclavagiste de 1890, 813, 862, 869.
Voir *Congrès.*
Bulgarie. Régime capitulaire, 790.

C

Canada (Cas du), 857[1].
Capacité en matière de traités, 820.
Capitulations. Leur origine en Orient, 734, 776, 902. — Caractères, 902 et s.
Voir *Algérie. Birmanie. Bosnie. Bulgarie. Chine. Chypre. Corée. Ethiopie. Grèce. Herzégovine. Japon. Madagascar. Maroc. Mascate. Massaouah. Monténégro. Palestine. Perse Roumanie. Russie. Serbie. Siam. Syrie. Tripolitaine. Tunisie. Turquie. Zanzibar.*
Carolines (Iles), médiation du pape Léon XIII, 942.
Cartels militaires. Pas soumis à ratification, 827.
Carthage. (Cas du), 970[12].
Catherine-Augusta. (Cas du), 961.
Centre-Amérique. Voir *Congrès.*
Chancelier, 77[3].
Chemins de fer. Union internationale, 924.
Chine. Conventions consulaires, 791. — Régime capitulaire : pouvoirs de juridiction sur le territoire proprement dit de la Chine et dans les concessions, 791[1], 791[4], — pouvoirs de police, 791[9]. — Action pour la suppression des capitulations, 791[10].
Chypre. Régime capitulaire, 790[6].
Circulation aérienne, 927[6].
Clause compromissoire, 967[1].
Clause de la nation la plus favorisée, 928[4].
Clause rebus sic stantibus. Voir *Rebus sic stantibus.*
Comité d'examen, 806[1].
Comité de rédaction, 806[1].
Commerce. Traités, 917, 918, 928[4].
Commission consultative des communications et du transit, 928[21].
Commission économique et financière, 928[20].
Commission internationale d'enquête. Moyen d'apaiser un conflit, 970[10].
Commissions, 806[1].
Commissions de conciliation, 970[54], 970[55].
Commissions internationales d'enquête. Sous les Conventions de la Haye de 1899 et de 1907, 970[6]. — Traités Bryon pour le progrès de la paix, 970[15]. — Depuis le pacte de la Société des Nations, 970[54].
Commissions mixtes, 970[17].
Concession. Voir *Chine.*
Concialition. Voir *Commission de conciliation.*
Conclusion des traités, 821[1].
Concordats. Leur nature spéciale, 896 et s.
Condition résolutoire expresse en matière des traités, 848.
Conférence de la Paix. Première : 721[1],

807[1], 814[3], 850[1], 869[1], 942[8], 944, 947[1], 950[1], 950[2], 954, 955[1], 970[1], 972[2]. — Seconde : 721[1], 807[1], 814[4], 850[1], 850[2], 869[1], 942[8], 944 et s.

Conférences, organes de la communauté internationale, 796, 932. — Leur préparation, leur composition et leur procédure, 799 à 807[3]. — Principales Conférences des XIXe et XXe siècles, 808 et s.

Voir *Congrès*.

Conférences panaméricaines, 813 et 969.

Confirmation des traités, 836.

Conflits internationaux. Voir *Contestation internationale*.

Congrès. Organes de la communauté internationale, 796. — Leur préparation, leur composition et leur procédure, 799 à 807[3], — Principaux congrès des XIXe et XXe siècles, 808, — Vienne, 808, — Aix-la-Chapelle, 809, — Laybach, 809[1], — Vérone, 809[2], — Paris, 810, — Berlin, 811, — Conférence africaine de Berlin, 812, — Conférence antiesclavagiste de Bruxelles, 813. — Congrès Panaméricains, 814 et 969. — Première Conférence de la Paix de la Haye, 814[3]. — Deuxième Conférence de la Paix de la Haye, 814[4]. — Conférence navale de Londres, 814[5]. — Conférence de la Paix de Paris, 814[6]. — Conférence de Washington, 814[7]. — Conférence de Gênes, 814[8]. — Conférence de Lausanne, 814[9]. — Conférence du Centre Amérique, 814[10]. — Autres Congrès et Conférences, 814[1] et 814[2].

Moyen d'entente pacifique, 932.

Voir *Conférences*.

Consentement en matière des traités, 818[1].

Conseil de la S. D. N. — Son rôle dans la procédure prévue par le Protocole de Genève, 970[59],

Consuls. Histoire des consulats, 734 à 741.

Consuls dans les pays de chrétienté, 742, — divers genres de consuls, 742, — organisation des consulats, 743 à 748, — nomination des consuls, 749 à 752[4], — caractères des consuls, 753, — immunités, 754 à 757, — témoignage en justice, 758, — exemption d'impôts, 759, — archives consulaires, 760. — Ecusson, 761. — Attributions et fonctions, 762 à 771[1]. — Fonctions des vice-consuls, chanceliers, etc., 772. — Fin des fonctions consulaires, 775.

Les consuls dans les pays hors chrétienté, 776. — En Turquie, 777 et s. — En Egypte, 788 et s. — En Bulgarie, 790. — En Roumanie, 790[1]. — En Serbie, 790[2]. — Au Monténégro, 790[3]. — En Bosnie et Herzégovine, 790[4]. — En Grèce, 790[5]. — A Chypre, 790[6]. — En Ethiopie, 790[7]. — En Algérie, 790[8]. — En Tunisie, 970[9]. — En Tripolitaine, 790[10]. — A Massaouah, 790[11]. — Au Maroc, 790[13]. — En Chine, 791. — Au Japon, 791[11]. — En Corée, 791[12]. — Au Siam, 791[13]. — En Perse, 791[14]. — A Macaste, 791[15]. — En Birmanie, 791[16]. — En Syrie, et Palestine, 791[17]. — A Madagascar, 791[18]. — A Zanzibar, 791[19]. — En Russie soviétique, 791[20].

Conventions consulaires, 900.

Contestations internationales. Règlement, 930 et s.

Moyens de solution pacifiques, 930[1]. — Moyens diplomatiques, 931. — Moyens juridiques, 944[5]. — Moyens diplomatiques politiques, et juridiques sur le régime de la Société des Nations, 970[18]. — Moyens coercitifs, 971. — Moyens de coercition individuels, 972. — Moyens de coercition collectifs, 994[3].

Contrats de mariage, 647[2], 912.

Conventions consulaires, 900.

Conventions d'assistance judiciaire, 908.

Conventions d'extradition, 908.

Conventions entre belligérants, 913.

Corée. Régime capitulaire, 791[12].

Corps diplomatique, 675.

Costa-Rica-Packet (Cas du), 950.

Cour permanente de justice internationale. Créée à la Haye en 1899 et en 1907, 955[10]. — En 1920, 970[80]. Compétence, 970[58].

Courtoisie. Voir *Prérogatives de courtoisie*.

Croisades, 734.

D

Déclaration. De Bruxelles de 1874. Voir *Bruxelles*. — De Londres de 1909. Voir *Londres*. — De Paris de 1856. Voir *Paris*.

Delagoa. Arbitrage entre Angleterre et Portugal, 952, 960.
Délits internationaux, 929. Voir *Crimes*.
Dénonciation des traités, 892, 893.
Disparition ou division d'un Etat. Conséquences en matière de traités, 856.
Documents. Echange, 928[8].
Douanes, 917.
Drogman de consulat, 774.
Droit, 928.
Droit de légation, 658.
Droits acquis. En droit international public, 819[1].

E

Echelles du Levant. Origine des consulats, 734 à 741. — Pouvoirs des consuls étrangers en matière criminelle, civile et commerciale, 780 et s.
Ecusson consulaire, 761.
Effets des traités, 832 et s.
Egypte. Régime capitulaire, 789. — Tribunaux mixtes, 789 et s.
Embargo. Acte de représailles, 985.
Emprunt d'un Etat, souvent garanti par d'autres Etats, 891.
Engagements non conventionnels, 929.
Enregistrement des traités, 824 et s.
Espèces diverses de traités, 861 et s.
Esperanto, 815[6].
Etablissement consulaire, 745.
Ethiopie. Régime capitulaire, 790[7].
Etiquette, 639, 673.
Etrangers. Assistance, 928[11].
Examen par le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations, 970[21] et s. — Articles 12, 13, 15 et 17 du Pacte, 970[21]. — Article 11 du Pacte, 970[32].
Exécution des traités, 835, 846, 854.
Exequatur, 752 et s.
Expositions internationales, 928[5].
Expulsion, 974[1].
Exterritorialité. Des agents diplomatiques, 693.

F

Fin des traités, 845 et s.
Florida (Cas du), 958.
Fonctionnaires internationaux jouissant d'immunités comme les agents diplomatiques, 685[1].
Formation des traités, 818.
Forte (Cas du), 957.
Fraudes fiscales, 928[16].
Froid, 927[5].

G

Garantie. Voir *Traités de garantie*.
Gage garantissant l'exécution d'un traité, 842.
Garantie d'un traité, 841, — financière, 843, — traités de garantie, 882 à 893, — collective, 892. — Valeur de ces traités, 893.
Genève. Arbitrage de, 947, 958. Voir *Alabama*.
Général-Armstrong. (Cas du), 957.
Gênes. Voir *Congrès*.
Géodésie, 920.
Georgia. (Cas du), 958.
Grèce. Régime capitulaire, 790[5].
Guyane. Arbitrage de l'Empereur de Russie, 952, 959, — du Conseil fédéral suisse, 9641.

H

Haye (La). Conférence de la Paix (Voir ce mot).
Heure. Réglementation internationale, 924[1].
Herzégovine. Régime capitulaire, 790[4].
Heure, 923.
Hiérarchie. Diplomatique, 669 et s., — consulaire, 744.

I

Immunités. Des souverains, 640 et s. — Des agents diplomatiques, 684 et s. — Des consuls, 754 et s., 779 et s.
Immunités de juridiction. — des souverains, 640 à 644, 646 et 647, — des agents diplomatiques, 700 à 721, — des consuls, 754 à 758, 779 à 785.
Impossibilité d'exécution en matière de traités, 849.
Impôts. Exemption des agents diplomatiques, 721, — des consuls, 759,
Incognito, 639, 644[1].
Institut de droit international. Résolution de la compétence des tribunaux à l'égard des souverains étrangers, 644. — Règlement sur les immunités diplomatiques, 657[1]. — Résolution sur l'interprétation de l'article 7 du Pacte de la Société des Nations relatif aux agents de la Société ayant droit à des immu-

nités, 685[1]. — Règlement sur les immunités des consuls et des agents consulaires dans les pays de chrétienté, 742[1]. — Règlement sur la prescription libératoire, 857[2]. — Règlement sur la procédure arbitrale, 953[1]. — Règlement sur le blocus pacifique, 994.
Interprétation des traités, 840 et s.
Interprète, 774.

J

Japon. Conventions consulaires, 791[1].
Japon. Régime capitulaire, 791[11].
Juridiction. Voir *Immunités de juridiction*.

K

Kearsage. (Cas du), 958.

L

La Haye. Voir *Haye (La)*.
Langue diplomatique, 815.
Lausanne. Convention du 24 juillet 1923, 787.
Voir *Congrès*.
La Vigie. (Cas de), 957.
Laybach. Voir *Congrès*.
Lettres de créance, 677 et s.
Liberté individuelle. Protection, 927.
Locarno. Voir *Accords de Locarno*.
Londres. Traité des : 8 mai 1852, 886, 888, — 13 mars 1871, 858.
Déclaration du 26 février 1909, 814[5].
Voir *Congrès*.
Luxembourg, — médiation des puissances, traité de Londres du 14 mai 1867, 937.

M

Madagascar. Protectorat de la France, 658 *note*.
Macédonian. (Cas du), 987.
Madagascar. Régime capitulaire, 794[18].
Manouba. (Cas du), 970[12].
Maria-Luz. (Cas du), 961.
Maroc. Capitulations, 905, — convention de protection, 790.
Maroc. Régime capitulaire, 790[13].
Mascate. Régime capitulaire, 791[15].
Massaouah. Régime capitulaire, 790[11].
Méchante. (Cas du), 857[1].
Médiation pour amener conclusion d'un traité, 832, — pour apaiser un conflit, 932[1].
Mer de Behring, 953, 964. — Exploration, 927[1].
Mer du Nord. Convention 23 avril 1908, *statu quo* territorial, 886.
Ministre des affaires étrangères. Voir *Affaires étrangères*.
Ministre public. Voir *Agents diplomatiques*.
Monnaie, 918.
Monténégro. Régime capitulaire, 790[3].
Moyens coercitifs, 971 et suiv.
Murmugao. (Cas du), 769.
Mutuel dissentiment en matière de traités, 851.

N

Nation la plus favorisée. Voir *Clause de la nation la plus favorisée*.
Navigation, 928[6].
Négociation des traités, 821[1].
Négociations diplomatiques. Leurs formes, 792 à 796. — Moyen d'entente pacifique, 931.
Neutralité perpétuelle. Garantie de la neutralité, 887.
Neutralité temporaire, 895.

O

Objet en matière de traités, 819.
Observateur, 676.
Occupation. Occupation militaire en temps de paix, 176 et s., 841-842, 980.
Offices. Offices sanitaires, 926.
Voir *Bons offices*.
Opium, 928[14].
Organisation internationale du travail, 928[23].
Organisation internationale permanente de l'hygiène, 928[22].
Organisation technique de la Société des Nations, 928[7].
Otages donnés pour assurer l'exécution d'un traité, 840.

P

Pacte de la Société des Nations. Voir *Société des Nations*.
Palestine. Régime capitulaire, 791[17].
Panaméricain. Congrès, 814, 969.
Panaméricanisme. Voir *Conférences panaméricaines*.

Pape. Personnalité internationale du Pape, 897, note 2. — Concordats, 896.
Paris. Traité du 30 mars 1856, 810, 841, 851, 858, 862, 936.
Déclaration du 16 avril 1856, 867.
Voir *Congrès*.
Pêche. Convention, 917.
Pêche maritime ou fluviale, 928[3].
Perse. Conventions consulaires, 791.
Perse. Régime capitulaire, 791[14].
Personnalité humaine. Protection, 927.
Pétrole. Régime, 927[4].
Phare. (Cas du), 961.
Phylloxéra, 926[9].
Pleins pouvoirs, 680.
Poids et mesures, 919.
Portugal. Arbitrage de Delagoa, 952, 960.
Postale (Union), 923.
Postes, 921. — Postes étrangères en Turquie.
Prescription libératoire, 857 et s.
Préséance, 639, 673.
Président de République. Situation par rapport aux rois et aux empereurs, 639.
Prérogatives de courtoisie. Des agents diplomatiques, 722 et s.
Promulgation des traités, 832.
Propriété littéraire et artistique, 915, — industrielle, 916.
Prorogation des traités, 836.
Protocole de Genève du 2 octobre 1924 pour le règlement pacifique des différends internationaux, 893[6], 970[56], 970[57], 970[58], 970[59], 970[60], 970[61], 970[62].
Publication des traités, 831.
Publications obscènes, 928[15].
Publicité. Des congrès et conférences, 806[2].

Q

Quasi-contrats internationaux, 929.
Quasi-délits internationaux, 929.

R

Ratification des traités et des conventions diplomatiques, 824 et s.
Rebus sic stantibus, 853[1] et s.
Rédaction des traités, 821[1].
Renonciation aux droits d'un traité, 850.
Renouvellement d'un traité, 853.
Représailles. Moyen de coercition entre Etats, leur origine. leur nature, 975, — en quoi elles consistent, 978, — à qui appartient leur exercice, 979, — actes de représailles, 982.
Représentants des Etats, 631.
Réserves. A la signature d'un traité, 823[1]. — A la ratification d'un traité, 824[6].
Respect. Des traités, 845.
Rétablissement des traités, 836.
Rétorsion. Moyen coercitif entre Etats, 972, 973, 974.
Revision des traités, 858 et s.
Roumanie. Régime capitulaire, 790[1].
Rupture des relations diplomatiques, 994[2].
Russie. Régime capitulaire, 791[20].

S

San-Stefano. Traité du 3 mars 1878, 860.
Sao Vincente. (Cas du), 769.
Sécurité. Voir *Traités de garantie*.
Serbie. Régime capitulaire, 790[2].
Sergent Molamène. (Cas du), 964[1].
Serment. Garantie d'un traité, 838.
Siam. Conventions consulaires, 791.
Shenandoah. (Cas du), 958.
Siam. Régime capitulaire, 791[13].
Société des Nations. Voir *Arbitrage. Arme économique de la Société des Nations. Commissions internationales d'enquête. Contestations internationales. Examen par le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations. Organisme technique de la Société des Nations. Unions internationales.*
Sous-commissions, 806[1].
Souverains. Leur droit de représentation, 632 et 633. — notification de leur avènement, 634, — autres notifications, 635, — leur reconnaissance, 636, — leurs titres, 637, — actions dirigées contre eux, 643 et 644, — immunités, 640 à 647[1]. — Leur contrat de mariage, 674[2]. — Renonciation au pouvoir, 647[3].
Spiritueux, 928[12].
Style diplomatique, 815.
Sucres. Régime, 927[3].
Succession. Droits de succession, 927[5].
Syrie. Régime capitulaire, 791[17].

T

Tavignano. (Cas du), 970[12].
Télégraphes. Conventions et union télégraphiques, 922.
Télégraphie sans fil, 924.
Terre-Neuve. Arbitrage, 963.
Termes des traités, 847.
Traité d'arbitrage permanent, 968.
Traités. Dénominations diverses, 816.
Formation : conditions de fond, 818 ; conditions de forme, 821.
Effets : entre les parties, 832[1] ; à l'égard des tiers, 833.
Exécution, 835.
Confirmation, prorogation, renouvellement et rétablissement, 836.
Interprétation, 840.
Fin, 845.
Espèces diverses : traités sources de droit international, 882 ; traités politiques, 870 ; conventions entre belligérants, 913[2]; traités protecteurs des intérêts sociaux et économiques de l'Etat, 914.
Traités à effet limité, 861.
Traités à effet permanent, 861.
Traités bilatéraux, 861.
Traités Bryan, 970[15].
Traités collectifs, 861, 928[2].
Traités-contrats, 861.
Traités d'alliance, 871[1] et s.
Traités d'association, 861.
Traités de cession de territoire, de frontière, etc., 911.
Traités de commerce, 928[4].
Traités de conciliation, 970[65].
Traités de disposition, 861.
Traités de garantie, 882 et s., 994[9].
Traités de juridiction, 901.
Traités de paix, 871.
Traités de protectorat, 894.
Traités de service militaire, 910.
Traités d'établissement, 909.
Traités d'exécution des jugements, 907.
Traités généraux, 861.
Traités-lois, 861.
Traités politiques, 861, 870 et s.
Traités protecteurs des intérêts sociaux et économiques des Etats, 914 et s.
Traités secrets, 831[1].
Traités sociaux, 861.
Traités sources de droit international, 862 et s.
Traités spéciaux, 861.
Travailleurs. Protection internationale, 928[10].
Tribunaux mixtes. Voir *Egypte*.
Tripolitaine. Régime capitulaire, 790[10].
Tubantia. (Cas du), 970[13].
Tunisie. Protectorat de la France, 658, *note*.
Tunisie. Régime capitulaire, 790[9].
Turquie. Régime capitulaire : immunités et privilèges, 779; juridiction en matière pénale, 781; juridiction en matière civile et commerciale, 782 ; pouvoirs de police, 785. — Action pour la suppression des capitulations, 786. — Suppression, 787.

U

Union des chemins de fer. Voir *Chemins de fer*.
Union douanière. Voir *Douanes*.
Union monétaire. Voir *Monnaie*.
Union des poids et mesures. Voir *Poids et mesures*.
Union postale. Voir *Postes*.
Union télégraphique. Voir *Télégraphes*.
Union internationale des Républiques mexicaines, 928[1].
Unions internationales. Avantages et inconvénients, 914[2]. — Espèces diverses, 914[3] et s. — Sous le régime de la Société des Nations, 928[17].
Utrecht. (Traité d'), 851.

V

Veloz-Mariana (Cas de la), 957.
Vérone. Voir *Congrès*.
Vice-consuls, 772.
Victoria (Cas de la), 957.
Vienne. Congrès et traités de 1815, 669, 800. — De la *triple alliance* du 7 octobre 1879, 876.
Voir *Congrès*.

W

Washington. Traité du 8 mai 1871, 958.
Voir *Congrès*.
Wimbledon. (Cas du), 970[46].

Z

Zanzibar. Régime capitulaire, 791[19].

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE

ROUSSEAU et Cᵒ, Editeurs, 14, Rue Soufflot, PARIS

EXTRAIT DU CATALOGUE GÉNÉRAL

FAUCHILLE (PAUL), *Directeur de la Revue de Droit international public*, et BASDEVANT (JULES), *Professeur agrégé à la Faculté de Droit de Paris*. — **Jurisprudence italienne en matière de prises maritimes.** Recueil de décisions suivi des textes intéressant le droit international maritime publiés par l'Italie pendant la guerre. Ouvrage paraissant en fascicules. — 1er fascicule paru, 1918, in-8. . . . **20** fr.

— **Jurisprudence britannique.** Recueil des décisions rendues par la Cour d'amirauté et les Cours coloniales en matière de prises maritimes pendant la guerre. Ouvrage paraissant en fascicules. — 1er fascicule paru, 1919, in-8 . . . . . **20** fr.

— **Jurisprudence allemande** *(En préparation)*.

BASDEVANT, *Professeur agrégé à la Faculté de Droit de Paris*. — **Traités et conventions entre la France et les puissances étrangères.** L'ouvrage complet publié par le Ministère des Affaires étrangères comprendra 4 volumes. — Tomes parus :

I. — **Allemagne-Equateur**, 1918, in-8 . . . . . **30** fr.
II. — **Espagne-Italie**, 1918, in-8. . . . . **30** fr.
III. — **Japon-Vénézuéla**, 1920, in-8. . . . . **30** fr.
IV. — *(En préparation)*.

Recueil international des traités du XXe Siècle, publié par le Baron DESCAMPS, *Ministre d'Etat, Sénateur, Professeur à la Faculté de Droit de Louvain et à l'Ecole des Sciences politiques et sociales, Membre de l'Académie royale de Belgique*, et LOUIS RENAULT, *Ministre plénipotentiaire, Professeur à la Faculté de Droit de Paris et à l'Ecole des Sciences politiques, Membre de l'Institut de France*, avec le concours de M. LÉON CAPELLE, *Ministre plénipotentiaire, Président du Bureau international pour la publication des tarifs douaniers*, M. VERDUYNEN, *Secrétaire général de la Cour permanente d'Arbitrage*, et PAUL FAUCHILLE, *Membre de l'Institut de Droit international, Directeur de la Revue générale de Droit international public, Secrétaire Général*. — Volumes parus : 1901, 1902, 1903, 1904, 1905, 1906, 1907.
Chaque vol. . . . . **75** fr. broché
90 fr. relié

Recueil international des traités du XIXe Siècle. — 1 vol. paru, 1800-1825 . . . . . **75** fr. broché
90 fr. relié

BAR-SUR-SEINE. — IMP. SAILLARD

TABLE DES MATIÈRES DU TOME I^{er}

TROISIÈME PARTIE

Numéros

Pages

LES RELATIONS PACIFIQUES ENTRE ÉTATS

630

LIVRE PREMIER. - ***Les représentants des Etats***

631

CHAPITRE I. - **Les souverains**

632

CHAPITRE II. - **Les ministres des affaires étrangères**

648

CHAPITRE III. - **Les agents diplomatiques**

652

SECTION I. - Droit de légation actif et passif

658

SECTION II. - Classes des agents diplomatiques

668

SECTION III. - Modes d'envoi des agents diplomatiques.

677

SECTION IV. - Devoirs des agents diplomatiques

681

SECTION V. - Prérogatives et immunités des agents diplomatiques

684

§ 1. - *Inviolabilité*

686

§ 2. - *Immunité de juridiction*

700

§ 3. - *Prérogatives de courtoisie*

722

SECTION VI. - Fin de la mission diplomatique

730

CHAPITRE IV. - **Les Consuls**

733

SECTION I. - Historique

734

SECTION II. - Les consuls dans les pays de chrétienté.

742

§ 1. - *Organisation des consulats*

743

§ 2. - *Nomination des consuls*

749

§ 3. - *Caractères et immunités des consuls*

753

§ 4. - *Attributions et fonctions des consuls*

762

§ 5. - *Fonctions et attributions des vice-consuls, de chanceliers et des drogmans ou interprètes*

772

§ 6. - *Fin des fonctions consulaires*

775

SECTION III. - Les consuls dans les pays hors chrétienté.

776

§ 1. - *Pays d'Orient*

777

A. -

777

I. - Régime des capitulations en Turquie

778

II. - Action de la pour la suppression des capitulations

786

III. - Suppression du régime des capitulations en : convention de du 24 juillet 1923

787

B. -

788

C. -

790

D. -

790[1]

E. -

790[2]

F. -

790[3]

G. -

790[4]

H. - Grèce

790[5]

I. -

790[6]

J. -

790[7]

K. -

790[8]

L.

790[10]

M. -

790[10]

N. -

790[11]

O. -

790[12]

§ 2. - *Pays d'Extrême-Orient*

791

A. -
791
I. - Régime des capitulations en Chine
791[1]
II. - Action de la Chine pour la suppression des capitulations
791[10]
B. -
791[11]
C. -
791[12]
D. -
791[13]
E. -
791[14]
F. -
791[15]
G. - .
791[16]
H. - et
791[17]
I. -
791[18]
J. -
791[19]
§ 3. - *Pays chrétiens d' assimilés aux pays hors chrétienté*
791[20]
soviétique.
791[20]
LIVRE II. - ***Les négociations. - Les Congrès***
792
CHAPITRE I. - **Préparation, composition et procédure des congrès et conférences**
799
CHAPITRE II. - **Principaux congrès et conférences des XIX^e^ et XX^e^ siècles**
808
CHAPITRE III. - **Style et langue diplomatique**
815
LIVRE III. - ***Les conventions entre Etats ou les traités.***
816
CHAPITRE I. - **Règles générales**
818
SECTION I. - Formation des traités
818
§ 1. - *Conditions de validité intrinsèques ou de fonds.*
818
A. - Consentement
818[1]
B. - Objet
819
C. - Capacité
820
§ 2. - *Conditions de validité extrinsèques ou de forme.*
821
A. - Négociation, conclusion et rédaction des traités.
821[1]
B. - Ratification et enregistrement des traités
824
C. - Publication et promulgation des traités
831
SECTION II. - Effets des traités
832
§ 1. - *Effets entre les parties*
832[1]
§ 2. - *Effets à l'égard des tiers*
833
SECTION III. - Exécution des traités
835
SECTION IV. - Confirmation, prorogation, renouvellement et rétablissement destraités
836
SECTION V. - Interprétation des traités
840
SECTION VI. - Fin des traités.
845
CHAPITRE II. - **Les diverses espèces de traités**
861
SECTION I. - Traités qui sont sources de droit International
862
SECTION II. - Traités politiques
870
SECTION III. - Conventions entre belligérants.
913
SECTION IV. - Traités protecteurs des intérêts sociaux et économiques de l'Etat
914
APPENDICE. - Engagements non conventionnels
929
QUATRIÈME PARTIE
LES CONTESTATIONS INTERNATIONALES ET LES MOYENS DE LES RÉSOUDRE
930
LIVRE PREMIER. - ***Moyens d'entente pacifique***
930[1]
CHAPITRE I. - **Moyens diplomatiques**
931
SECTION I. - Négociations diplomatiques
931

SECTION II. - Congrès ou conférences
932
SECTION III. - Bons offices et médiation
932[1]
CHAPITRE II. - **Moyens juridiques**
944
SECTION I. - Arbitrage
944
§ 1. - *Arbitrage volontaire ou facultatif*
945
A. - L'arbitrage volontaire avant les conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907
945
B. - L'arbitrage volontaire d'après les conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907.
955[5]
C. - La pratique de l'arbitrage avant et après les conventions de la Haye
956
§ 2. - *Arbitrage obligatoire. Clauses et traités d'arbitrage*
967
A. - Clause compromissoire
967[1]
B. - Traité d'arbitrage permanent
968
C. - L'arbitrage obligatoire et les conférences de la Haye
970
SECTION II. - Commissions internationales d'enquête.
970[6]
§ 1. - *Les conventions de la Haye de 1899 et de 1907*
970[6]
§ 2. - *Les traités Bryan pour le progrès de la paix*
970[15]
SECTION III. - Commissions mixtes
970[17]
CHAPITRE III. - **Moyens diplomatiques, politiques et juridiques sous le régime de la Société des Nations**
970[18]
SECTION I. - Moyens diplomatiques
970[19]
SECTION II. - Moyens politiques et juridiques
970[20]
§ 1. - *Arbitrage et examen par le Conseil. Examen par l'Assemblée de la Société des Nations. Articles 12, 13, 15 et 17 du Pacte de la Société des Nations*
970[21]
§ 2. - *Cour de justice internationale*
970[30]
§ 3. - *Examen par le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations sur la demande de tout membre de la Société en cas de guerre ou de menace de guerre, et en cas de troubles à la paix ou à la bonne entente internationale. Article 11 du Pacte*
970[52]
§ 4. - *Les commissions d'enquête depuis le pacte de la Société des Nations. Commissions de conciliation*
970[54]
§ 5. - *Le protocole de Genève du 2 octobre 1924 pour le règlement pacifique des différends internationaux et ses suites: les accords de Locarno du 16 octobre 1925*
970[56]
*LIVRE II. - **Moyens coercitifs***
971
CHAPITRE I. - **Moyens de coercition individuels**
972
SECTION I. - Rétorsion
972
SECTION II. - Représailles
975
SECTION III. - Embargo
985
SECTION IV. - Boycottage
985[1]
SECTION V. - Blocus pacifique
986
SECTION VI. - Rupture des relations diplomatiques.
994[2]
CHAPITRE II. - **Moyens de coercition collectifs**
994[3]
SECTION I. - Arme économique de la Société des Nations: blocus économique
994[3]
SECTION II. - Traités de garantie, de sécurité et d'assistance mutuelle
994[3]
INDEX ALPHABÉTIQUE DU TOME I, 3e PARTIE